

**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL
PEMANGGILAN PAKSA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NO. 16/PUU-XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH**

SKRIPSI

**Diajukan untuk melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syari'ah**

Oleh

BEBY FALEN

NPM: 1521020015

Jurusan : Hukum Tatanegara (Siyasah Syar'iyah)



**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1440H / 2019 M**

**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL
PEMANGGILAN PAKSA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NO. 16/PUU-XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH**

SKRIPSI

**Diajukan untuk melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syari'ah**



Pembimbing I : Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag.

Pembimbing II : Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H.

**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1440H / 2019 M**

ABSTRAK

Pada 12 Februari 2018 lalu, Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengalami pembaharuan yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang salah satu perubahan pasalnya adalah Pasal 73 tentang mekanisme pemanggilan paksa.

Rumusan masalah didalam skripsi ini adalah bagaimana wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa dalam UU No. 2 Tahun 2018 dan Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 dan pandangan fiqh siyasah dusturiyah terhadap wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa setelah adanya putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018. Adapun tujuan dalam skripsi ini adalah untuk mengetahui wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa dalam UU No. 2 Tahun 2018 dan Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 dan pandangan fiqh siyasah dusturiyah terhadap wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa setelah adanya putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 apakah pembatalan wewenang tersebut benar atau tidak.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan) yaitu membaca buku-buku yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti terkait dengan pemanggilan paksa yang dilakukan oleh DPR dalam Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPR dalam mekanisme pemanggilan paksa sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD setelah adanya putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 menyatakan bahwasannya DPR tidak dapat lagi menggunakan kewenangan luar biasanya untuk melakukan pemanggilan paksa dalam rangka fungsi pengawasan, karena hakikatnya DPR adalah lembaga politik bukan lembaga penegak hukum. Mahkamah dalam mengabulkan putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 memiliki alasan konstitusionalitas yaitu menyatakan Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut pandangan fiqh siyasah dusturiyah, Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 sejalan dengan konsep fiqh siyasah dusturiyah yang termasuk kedalam ruang lingkup siyasah dusturiyah yakni siyasah qadla'iyah serta yang berwenang dalam mekanisme pemanggilan paksa adalah Ahl Al-Hal Wa Al'Aqd. Maka dasar sebutan ini didalam Alquran ada dalam mereka yang di sebut dengan "ulil amri" dalam firman Allah SWT: *Taatilah Allah dan ta'atilah Rasul-Nya, dan ulil amri di antara kamu* (QS. An-Nisa' (4): 59).



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARI'AH**

Alamat: Jl. Letkol. Hendro Suratminto Sukarame 1 Bandar Lampung. Tlp (0721) 703260

PERSETUJUAN

Nama : Beby Falen

Npm : 1521020015

Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)

Fakultas : Syari'ah

**Judul Skripsi : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA PASCA
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 16/PUU-
XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH
DUSTURIYAH**

MENYETUJUI

Untuk dimunaqosyahkan dan dipertahankan dalam sidang munaqosyah Fakultas
Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.

Pembimbing I

Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag.

NIP. 197009011997031002

Pembimbing II

Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H.

NIP. 197611042005011004

Mengetahui

Ketua Jurusan Siyasah Syar'iyah

Dr. Nurnazli, S.H., S.Ag., M.H.

NIP. 19711106199803200



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARI'AH**

Alamat: Jl. Letkol. Hendro Suratmin Sukarame 1 Bandar Lampung. Tlp (0721) 703260

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul **"KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NO. 16/PUU-XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH
DUSTURIYAH"**, disusun oleh : **Beby Falen, NPM :1521020015**, Jurusan
Hukum Tatanegara (Siyasah Syar'iiyyah), telah diujikan dalam sidang
Munaqosyah Fakultas Syari'ah pada hari **Kamis, Tanggal 1 Agustus 2019**.

TIM DEWAN PENGUJI

Ketua : Drs. Susiadi AS., M. Sos.I.

Sekretaris : Fathul Mu'in, S.H.I., M.H.I.

Penguji I : Dr. Hj. Zuhraini, S.H., M.H.

Penguji II : Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag.



Dekan Fakultas Syari'ah

Khairuddin, M.H.

196210221993031002

MOTTO

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلّٰهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ
شَنِئَانُ قَوْمٍ عَلَىٰ ءَلَّا تَعْدِلُوا ۚ أَعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ
خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴿٨﴾

“Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu Jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil.

Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk Berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

(Q.S AL-MA’IDAH: 8)



PERSEMBAHAN

Sujud syukurku kepada Allah SWT, Skripsi ini kupersembahkan kepada:

1. Kedua orang tua ku terbaik, Papa Burhanuddin, Mama tercinta Bety Sona yang selalu menyayangi, mendidik, dan membimbing dengan tulus dan ikhlas. Karena Do'a mereka penulis di beri kelancaran dalam menyelesaikan skripsi ini, semoga Allah SWT senantiasa melindungi dan memuliakan mereka, baik di dunia maupun di akhirat.
2. Saudara Kandung ku : Vera Amalia, Bobby Ferlan, Aldion Pradana, Reka Fraskila. Mereka adalah salah satu yang membantu penulis dalam mencari literatur-literatur untuk menyelesaikan skripsi ini.
3. *My beloved*, Bimo Febriyanto yang selalu siap siaga, selalu ada, yang memberikan semangat yang tiada henti, motivasi, dukungan baik secara materi maupun secara formil nya. Sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini tepat waktu.
4. Sahabat-sahabat baik ku : Kartika, Desi, Alfhi, Inas, Vita, Diah (Waria Q) serta teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang memberi semangat, motivasi, dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini
5. Almamaterku tercinta UIN RADEN INTAN LAMPUNG.

RIWAYAT HIDUP

Beby Falen dilahirkan di Bandar Lampung, pada tanggal 21 Februari 1997, anak ke tiga dari lima bersaudara, anak dari Pasangan Bapak Burhanuddin dan Ibu Bety Sona.

Penulis memulai pendidikan dimulai dari Sekolah Dasar Negeri 02 Kota Karang, Bandar Lampung, selesai pada tahun 2009, Sekolah Menengah Pertama Negeri 6 Bandar Lampung, selesai pada tahun 2012, Sekolah Menengah Atas Negeri 11 Bandar Lampung, selesai pada tahun 2015. Selanjutnya pada tahun 2015, penulis melanjutkan pendidikan di Fakultas Syari'ah Jurusan Siyasah Syar'iyah (Hukum Tatanegara) Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Penulis juga telah mengikuti Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Desa Mulyosari, Kecamatan Tanjung Sari, Kabupaten Lampung Selatan dan penulis telah mengikuti Praktikum Peradilan Semu (PPS) di Pengadilan Agama Kelas II B Gunung Sugih, Lampung Tengah, pada April 2019.

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas rahmat, berkat, nikmat dan karunia-Nya yang telah memberikan penjelasan serta penerangan kepada hambanya yang tidak terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini guna mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H) yang penulis beri judul **“KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 16/PUU-XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH”**, shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad SAW Rasulullah beserta para keluarganya, Sahabat-sahabatnya, yang insya Allah kita semua mendapat syafaat di hari akhir, aamiin.

Dalam menyelesaikan Skripsi penulis menyadari banyak dukungan serta bantuan dari berbagai pihak, dengan demikian tanpa mengurangi rasa hormat maka penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag. selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung.
2. Dr. H. Khairuddin, M.H. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Islam UIN Raden Intan Lampung.
3. Dr. Nurnazli, S.H., S.Ag., M.H. selaku Ketua Jurusan Siyasah Syar'iyah yang telah memfasilitasi segala kepentingan mahasiswa.
4. Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag. selaku pembimbing I yang telah memberikan pengarahan dan tak bosan-bosannya membimbing dengan penuh kesabaran dalam menyelesaikan karya ilmiah ini.

5. Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H. selaku pembimbing II yang ikhlas meluangkan waktunya memberikan pengarahan dan memberikan masukan-masukan dalam penulisan karya ilmiah ini.
6. Frenki, M.Si. selaku Sekretaris jurusan Siyasah Syar'iyah.
7. Muhammad Irfan, M.H.I. yang ikut andil dalam kepengurusan dalam jurusan Siyasah Syar'iyah.
8. Seluruh dosen serta Civitas akademika Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.
9. Karyawan Perpustakaan Pusat dan Perpustakaan Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung dan seluruh pihak akademis yang telah melayani dalam hal administrasi dan lainnya.
10. Sahabat-sahabat Siyasah D 2015 yang telah banyak memberikan warna kehidupan dalam perkuliahan penulis, memberikan semangat dan ide-ide baru sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi ini tepat waktu.
11. Sahabat yang selalu memotivasi dan memberi semangat (Kartika, Desi, Alfhi, Inas, Vita, Diah).
12. Sahabat-sahabat KKN 2015, Witri, Agis, Felia, Eka, Intan, Mareta, Aznan, Ilham, bang Ilham, Dandy, Zam-zam, Agus yang selalu memberikan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
13. Sahabat-Sahabat PPS 2019, Kartika, Desi, Alfhi, Vita, Inas, Diah, Adjie, Udin, Resi yang selalu memberikan semangat.

Semoga amal kebaikan yang telah diberikan akan mendapat balasan yang lebih baik dari Allah SWT. Penulis menyadari serta jauh dari kesempurnaan, mengingat keterbatasan kemampuan penulis. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun untuk kesempurnaan skripsi ini kedepan. Hasil karya yang sederhana ini, semoga bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi siapa saja yang memerlukan.

Akhirnya hanya kepada Allah lah kita harapkan segera keridhaan-Nya atas segala pengorbanan dan pengabdian kita, serta ampunan-Nya atas segala kekurangan dan kesalahan.



Bandar Lampung, 9 Juli 2019
Penulis

Beby Falen
NPM. 1521020015

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERSETUJUAN	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	3
C. Latar Belakang Masalah	3
D. Fokus Penelitian	10
E. Rumusan Masalah	11
F. Tujuan Penelitian	11
G. Signifikasi Penelitian	11
H. Metode Penelitian	12

BAB II KAJIAN TEORI

A. Pemanggilan Paksa	17
1. Pengertian Pemanggilan Paksa	17
2. Dasar Hukum Pemanggilan Paksa	18
B. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah	20
C. Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd	24
1. Pengertian Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd	24
2. Tugas dan Fungsi Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd	30
3. Fungsi – fungsi Pengawasan dalam Fiqh Siyasah	33

D. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Undang - Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD	39
1. Dewan Perwakilan Rakyat	39
2. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat	42
E. Lembaga Perwakilan Rakyat	46
1. Teori Kedaulatan Rakyat	46
2. Teori Lembaga Perwakilan	50

BAB III KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2018 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 16/PUU-XVI/2018

A. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal Pemanggilan Paksa dalam Undang - Undang No. 2 Tahun 2018	54
B. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 Terhadap Undang - Undang No. 2 Tahun 2018	55
1. Kedudukan Hukum (<i>Legal Standing</i>) dan Kerugian Konstitusional Pemohon	56
2. Alasan Pemohon dan Pokok Permohonan	59
3. Pertimbangan Hakim dalam Memutuskan Perkara	62
C. Pendapat Hakim	72
D. Dasar Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018	72
E. Amar Putusan	73

BAB IV ANALISIS

A. Wewenang DPR dalam hal Pemanggilan Paksa dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018	78
B. Pandangan Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap Wewenang DPR dalam hal Pemanggilan Paksa Setelah Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018	94

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	106
B. Rekomendasi	108

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Judul merupakan sesuatu yang dapat menyiratkan isi atau maksud dari suatu karya ilmiah. Oleh karena itu perlu penjelasan judul, secara jelas judul skripsi ini adalah: “**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 16/PUU-XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH**”. Untuk menghindari kesalah pahaman dalam memahami maksud dan tujuan maka perlu adanya penegasan judul, judul ini memiliki istilah-istilah sebagai berikut:

Kewenangan yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹

Dewan Perwakilan Rakyat, adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.²

Pemanggilan Paksa, pemanggilan diartikan sebagai proses, perbuatan, cara memanggil³, Sedangkan Paksa diartikan mengerjakan sesuatu yang diharuskan walaupun tidak mau.⁴

¹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), h. 529.

² A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pancasila: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2015), h. 107.

³Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat* ..., h. 1012.

⁴*Ibid.*, h. 1002.

Pasca adalah sesudah.⁵ Putusan adalah hasil dari pemeriksaan suatu perkara.⁶ Mahkamah Konstitusi adalah puncak peradilan konstitusi (*constitutional court*) yang mengadili pada tingkat pertama dan putusannya bersifat final dan mengikat.⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 adalah putusan dari Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 tentang pemanggilan paksa dan sandera.

Perspektif adalah suatu cara atau sudut pandang tentang suatu peristiwa.⁸

Fiqh Siyasah Dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara.⁹

Berdasarkan penjelasan dari istilah-istilah diatas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan judul ini adalah kewenangan yang dimiliki lembaga negara yakni Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai mekanisme pemanggilan paksa setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 menurut pandangan Fiqh Siyasah Dusturiyah.

⁵*Ibid.*, h. 1027.

⁶Tim Beranda Yusticia, *Kamus Istilah Hukum Super Lengkap* (C-Klik Media, 2018), h. 479.

⁷Marwan Mas, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2017), h. 2.

⁸G.setya Nugraha dan R Maulina F, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Surabaya: Karina), h. 475.

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta, Prenadamedia Group, 2014), h. 177.

B. Alasan Memilih Judul

1. Alasan Objektif

- a. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat sangat berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
- b. Memperjelas kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa pasca putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018.

2. Alasan Subjektif

- a. Tersedianya literatur, data-data dan sarana yang mendukung penelitian dalam menyelesaikan skripsi ini.
- b. Permasalahan yang dipilih penulis sangat relevan dengan disiplin ilmu di Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Siyasah Syar'iiyah.

C. Latar Belakang Masalah

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan (*civilized organization*) yang dibentuk oleh negara untuk melaksanakan fungsi negara sekaligus menyelenggarakan pemerintahan negara.¹⁰ Struktur lembaga perwakilan rakyat (legislatif) secara umum terdiri dari dua model, yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).¹¹ Dalam sistem ketatanegaraan badan legislatif meliputi MPR, DPR, dan DPRD yang semuanya mempunyai peranan yang

¹⁰Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2018), h. 196.

¹¹A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pancasila: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2015), h. 106.

bertujuan melaksanakan fungsi perwakilan, perundang-undangan, dan pengawasan.¹²

DPR merupakan perwakilan politik (*political representation*) yang anggotanya dipilih melalui pemilu, DPR adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana dalam pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.¹³ Menilik perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya memiliki fungsi-fungsi terpenting, sebagaimana yang tertuang dalam UUD NRI 1945 pasal 20A ayat (1) yang berbunyi: “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*”.¹⁴

Salah satu wewenang DPR adalah, dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut di setujui, rancangan undang-undang sah berlaku undang-undang dan wajib di undangkan.¹⁵ Terlepas dari wewenangnya, pada rapat paripurna DPR mengesahkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan

¹²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), h. 173.

¹³Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota Legislatif, DPR, DPRD, dan DPD* (Jakarta: Visi Media, 2008), h. 42.

¹⁴Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 158.

DPRD pada 12 Februari 2018 lalu. Presiden diberi waktu 30 hari setelah disahkan DPR untuk menandatangani UU. Jika tidak ditanda tangani, UU tersebut tetap berlaku.¹⁶

Pengesahan undang-undang tersebut faktanya tidak mendapat respon positif dari kalangan masyarakat maupun para ahli. Salah satu pasal UU MD3 yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) yang berbunyi:

“Ayat (3) Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Ayat (4) Panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut: a). Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa; b). Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan c). Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memerintahkan Kepala Kepolisian daerah ditempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ayat (5) Dalam hal menjalankan panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menyandera setiap orang untuk paling lama 30 (tiga puluh) Hari, dan Ayat (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Oleh karenanya ada salah satu lembaga badan hukum yakni Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Ketentuan ini oleh para pemohon *judicial review* dinilai bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip DPR sebagai

¹⁶Pimpinan DPR: UU MD3 Tetap berlaku Meski Tak Ditandatangani Presiden” (On-Line) tersedia di: <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/14/21155951/pimpinan-dpr-uu-md3-tetap-berlaku-meski-tak-ditandatangani-presiden?page=all> (20 Mei 2019).

lembaga perwakilan rakyat. Hal ini disebabkan pemanggilan paksa tidak relevan digunakan untuk mengontrol perilaku warga masyarakat dan warga masyarakat dapat menjadi korban dari pemanggilan paksa tersebut.¹⁷

Bertanggal 28 Juni 2018, Mahkamah Konstitusi telah selesai membacakan putusannya yakni Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 oleh sembilan Hakim Konstitusi yang diucapkan dalam sidang Pleno mengabulkan permohonan para pemohon terkait dengan *judicial review* UU MD3 salah satunya Pasal 73. Dengan amar putusan nya yang menyatakan Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁸

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga legislatif dan di pertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari pada mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena penetapan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga

¹⁷ Ketentuan Imunitas Anggota DPR RI, Pemanggilan Paksa dan Kewenangan MKD dalam UU MD3” (On-Line), teredia di: <http://berkas.dpr.go.id> (30 Juni 2018).

¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018.

legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-quran dan sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalam kedua sumber tersebut.¹⁹ Dalam ketatanegaraan Islam kekuasaan legislatif dinamakan *al-sulthah al-tashri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang di berlakukan untuk umat Islam. Sebagaimana firman Allah yang berbunyi:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُم بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ
 إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ يَقْضُ الْحَقُّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ

Artinya: Katakanlah: “*Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al Quran) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. Tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. Menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia Pemberi keputusan yang paling baik*” (Q.S. Al-An’am: 57).

Dalam konteks ini *al-sulthah al-tashri'iyah* yang berarti kekuasaan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan di berlakukan dan dilaksanakan oleh umat nya berdasar kepada ketentuan syariat Islam demi kemashlahatan umat Islam. Suara atau aspirasi rakyat di salurkan melalui lembaga perwakilan yang disebut dengan *Ahl al-hall wa al-'aqd*. Anggota

¹⁹Budiarti, Studi Siyasah Syar'iyah Terhadap Konsep Legislatif Dalam Ketatanegaraan Islam (Jurnal Pemikiran Islam Vol. 3, No. 2, oleh UIN Alauddin, Makassar, Desember 2017), h. 44 (On-Line) tersedia di: <http://ejournal.iainkendari.ac.id> (23 Januari 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

Ahl al-hall wa al-'aqd terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi.²⁰ Ibn Taimiyah menyebutnya dengan *ahl al-syawkah*.

Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, sesudah Rasulullah wafat Abu Bakar As-Siddiq dan Umar bin Khattab pernah menjadi pemimpin negara, beliau mengatur kenegaraan, melindungi umat, dan memberikan kebutuhan umat, maka seharusnya ada pemimpin sebagai lembaga perwakilan yang mengawasi dan mengontrol negara. Paradigma pemikiran ulama fiqh merumuskan istilah *Ahl al-hall wa al-'aqd* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan Anshor dan Muhajirin, mereka ini oleh ulama fiqh diklaim sebagai *Ahl al-hall wa al-'aqd* yang bertindak sebagai wakil umat.²¹ Setelah wafat Nabi Muhammad SAW, sejak masa khalifah yang keempat dewan *Ahl al-hall wa al-'aqd*, yaitu badan musyawarah beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara.²² Dengan demikian, *Ahl al-hall wa al-'aqd* yaitu orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh Ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat karena manusia (rakyat) menjadi wakil Tuhan (*khalifah*) di atas bumi. Dengan kekuasaan rakyat tersebut di wakikan dalam *Ahl al-hall wa al-'aqd* maka lembaga ini mempunyai tugas untuk

²⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 159.

²¹ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran, Ed. 1, Cet 3* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), h. 67.

²² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam...*, h. 159.

memilih kepala negara (*khalifah atau imam*). Ditinjau dari namanya (*Ahl al-hall wa al-'aqd*), para pemilih inilah yang melaksanakan kontrak (*aqd*) dengan khalifah atau imam (*Ahl al-imamah*) melalui mekanisme baiat (*bay'ah*).²³

Di dalam sumber perundang-undangan Islam yaitu Al-Quran dan Al-Hadist memang tidak secara khusus menjelaskan tentang Dewan Perwakilan Rakyat atau *Ahl al-hall wa al-'aqd*, namun Islam memerintahkan umatnya untuk taat kepada pemimpinnya, hal tersebut dijelaskan didalam Al-Qur'an yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ
ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya” (Q.S. Al-Nisa’: 59).

Ulama berpendapat dalam menafsirkan kalimat *ulil amri*, seperti Ibn Qayyim bahwa *ulil amri* adalah para ulama dan para pemimpin dan syaikh Mahmud Syaltut yang lebih fokus pada peran dan dalam memberikan pendapat tentang ulil amri yaitu ahli pikir yang dikenal oleh masyarakat dengan kesempurnaan spesialisasi dalam membahas urusan-urusan dan mencari

²³Abdul Aziz, *Chieftdom Madinah: Salah Paham Negara Islam* (Jakarta, Pustaka Alvabet, 2011) h. 125.

kemaslahatan serta peduli terhadap kemaslahatan itu.²⁴ Fachrur Razi berpendapat bahwa ulil amri adalah *Ahl al-hall wa al-'aqd*, dan Abdul Hamid Mutawalli membagi ulil amri dalam dua golongan yaitu: ulil amri keagamaan, yaitu para mujtahid dan para ahli fatwa (mufti). Ulil amri keduniaan yaitu mereka yang kita sebut sebagai dewan legislatif dan eksekutif.²⁵

Setelah dilihat dari sistem ketatanegaraan Islam, ternyata Indonesia telah banyak mengalami perkembangan-perkembangan. Hal ini akan menimbulkan pertanyaan besar, apakah perkembangan-perkembangan tersebut bertolak belakang dengan sistem ketatanegaraan Islam atau tidak. Serta akan menjadi pembahasan yang menarik untuk perpolitikan Indonesia khususnya berkenaan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa yang akan dibahas secara spesifik berdasarkan perspektif siyasah dusturiyah yang nantinya akan menghasilkan konsep baru. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi yang berjudul “KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA PASCA PUTUSAN MAKAMAH KONSTITUSI NO. 16/PUU-XVI/2018 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH”.

D. Fokus Penelitian

Agar permasalahan yang diteliti dan dikaji lebih fokus dan terarah, maka penulis membatasi permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini pada

²⁴Farid Abdul Khaliq, *Fiqh Politik Islam* (Jakarta: Amzah, 2005), h. 83.

²⁵Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 137.

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal Pemanggilan Paksa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah.

E. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan tentang fokus penelitian di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 ?
2. Bagaimana pandangan Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 ?

F. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018.
2. Untuk mengetahui pandangan Fiqh Siyasah dusturiyah terhadap wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018.

G. Signifikasi Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara akademis untuk mendapatkan jawaban-jawaban tentang Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Hal Pemanggilan Paksa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah.
2. Sebagai sumbangan pemikiran dan khazanah keilmuan khususnya di bidang Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah). Dan sebagai bacaan dan telaah yang berguna bagi masyarakat umumnya.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah tata cara bagaimana suatu penelitian itu dilaksanakan.²⁶

1. Jenis dan Sifat Penelitian

- a. Jenis penelitian, jenis penelitian ini merupakan Penelitian Kepustakaan (*library research*) Penelitian Kepustakaan yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan), baik berupa buku, catatan, maupun hasil penelitian dari penelitian terdahulu.²⁷

Adapun yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah untuk mengumpulkan, memahami bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tertier dengan berpedoman pada berbagai literatur-literatur serta dokumen yang berkaitan dengan objek dari penelitian ilmiah ini.

- b. Sifat Penelitian, penelitian ini bersifat penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka

²⁶Susiadi AS, *Metodologi Penelitian*, (Lampung: LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2014), h. 19.

²⁷*Ibid.*, h. 9.

atau data sekunder belaka.²⁸ Oleh sebab itu, dalam penelitian ini bahan pustaka merupakan data dasar untuk melakukan penelitian.

2. Sumber Bahan Hukum

Didalam penelitian hukum, data sekunder yang berhubungan dengan penelitian ilmiah ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan diuraikan tentang sumber data tersebut yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat.²⁹

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Al-Qur'an, Al-Hadist, UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³⁰ adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pembahasan skripsi ini yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa.

²⁸Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 13.

²⁹*Ibid.*, h. 13.

³⁰*Ibid.*

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.³¹ Dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Ensiklopedia, dan seterusnya.

3. Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Penelitian kepustakaan yakni: penelitian kepustakaan yang dilaksanakan dengan cara membaca, menelaah, dan mencatat berbagai literatur atau bahan bacaan yang sesuai dengan pokok bahasan, kemudian disaring dan dituangkan dalam kerangka pemikiran secara teoritis.³² Literatur, buku-buku dan dokumen yang digunakan adalah yang memiliki relevansi dengan skripsi ini, yaitu yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018.

4. Pengolahan Data

Data yang telah terkumpul kemudian diolah, pengolahan data pada umumnya dilakukan dengan cara:

- a. *Editing*, yaitu memeriksa atau meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan.

³¹*Ibid.*

³²Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Edisi Revisi V*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), h.114.

- b. Rekonstruksi data (*recontructioning*), yaitu menyusun ulang data secara teratur, berurutan, logis sehingga mudah di pahami dan diinterpretasikan.
- c. Sistematisasi data (*systematizing*), yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematika bahan berdasarkan urutan masalah.³³

5. Analisis Data

Data yang telah diperoleh dalam penelitian pustaka ini, diolah dengan menggunakan pola berpikir deduktif, yaitu: “*pola berpikir yang berangkat dari pengetahuan yang sifatnya umum dan bertitik tolak pada yang umum ini kita hendak menilai kejadian yang khusus*”.³⁴ Dengan metode ini peneliti dapat menyaring data-data yang telah terkumpul kemudian di analisis untuk mendapatkan sebuah kesimpulan serta mendapatkan jawaban yang akurat dari permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ilmiah ini.

³³Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian* (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2004), h. 127.

³⁴Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis...*, h. 236.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pemanggilan Paksa

1. Pengertian Pemanggilan Paksa

Untuk mengetahui definisi pemanggilan paksa terlebih dahulu penulis memisahkan tentang definisi pemanggilan dan paksa. Secara etimologi pemanggilan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan memanggil,¹ Sedangkan paksa berarti mengerjakan sesuatu yang diharuskan walaupun tidak mau.² Definisi pemanggilan paksa tidak ditemukan dalam kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia maupun di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), tidak ditemukan istilah panggil paksa, yang ada hanyalah istilah “dihadirkan dengan paksa”.³

Secara doktrin proses pemanggilan paksa dan sandera hanya di temukan dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan oleh karena upaya pemanggilan paksa dan sandera bernuansa sebagai tindakan yang dipaksakan dan bersinggungan kuat dengan hak pribadi seseorang, maka pengaturan tentang tata cara pemanggilan paksa dan sandera diatur sangat ketat, bahkan didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) sebagai hukum acara yang menjadi rujukan bagaimana negara dengan

¹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), h. 1012.

²*Ibid.*, h. 1002.

³Apa Bedanya Panggil Paksa, Jemput Paksa, dan Penangkapan? Ini Penjelasan Hukumnya” (On-Line) tersedia di: <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5a13cb6def35e/apa-bedanya-panggil-paksa-jemput-paksa-dan-penangkapan-ini-penjelasan-hukumnya/> (3 Maret 2019).

menggunakan alat-alatnya harus dapat mewujudkan wewenangnya untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga negaranya juga tidak ditemukan istilah pemanggilan paksa maupun panggil paksa, seandainya akan dikaitkan dengan substansi yang hampir sama hanyalah istilah “dihadirkan dengan paksa”, maka hal tersebutpun hanya dikenal dalam proses yang dilakukan dalam tahap penyidikan maupun proses persidangan. Pemanggilan paksa atau “dihadirkan dengan paksa” hanya bisa dilakukan setelah pemanggilan yang sah dilakukan dua kali.⁴

2. Dasar Hukum Pemanggilan Paksa

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka bisa dikenakan panggilan paksa (sesuai dengan peraturan perundang-undangan). Jika panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 hari (sesuai dengan peraturan perundang-undangan).⁵

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa secara rinci tersurat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

⁴Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018

⁵A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pancasila: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2015), h. 107.

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) Pasal 73 berbunyi:

1. DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR.
2. Setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
4. Panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa;
 - b. Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan
 - c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memerintahkan Kepala Kepolisian daerah ditempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

5. Dalam hal menjalankan panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menyandera setiap orang untuk paling lama 30 (tiga puluh) Hari.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan kepolisian Negara Republik Indonesia.⁶

B. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah

Kata “dusturi” berasal dari bahasa Persia. Semula, artinya “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya kata *dusturi* digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi), setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, dan pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).⁷

Kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia. Dengan demikian, siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-

⁶Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

⁷Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), h. 19.

undangan negara agar sejalan dengan syariat Islam. Artinya, undang-undang itu konstitusinya mengacu dan mencerminkan prinsip-prinsip hukum Islam, yang digali dari Al-Qur'an dan As-Sunnah, baik mengenai aiqdah, ibadah, akhlak, muamalah, maupun semuanya yang berhubungan dengan ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Siyasah dusturiyah membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.⁸ Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok. *Pertama* dalil-dalil kully, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. *Kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁹

⁸*Ibid.*, h. 20.

⁹A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Ramb-Rambu Syariah* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2009), h. 47-48.

Sebagai petunjuk bagi manusia, Al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etika dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, Al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat. Ini berarti penerapan nilai-nilai universal Al-Qur'an dan Hadis adalah faktor penentuan keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat. Seperti peraturan yang pernah di praktekkan oleh Rasulullah saw dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".

Isi penting dari prinsip "Piagam Madinah" adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis. Mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah juga merupakan konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah oleh para pakar politik sebagai Undang-Undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.

Setelah nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menalankan roda pemerintahan berpedoman pada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masalah Khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Namun pasca Khulafa' ar-

rasidin tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan Barat, timbul pemikiran dikalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan Konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon atas gagasan politik Barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.

Sebab, salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah Majelis Syura atau *ahl al-hall wa al-'aqd* atau seperti yang disebut Abu A'la al-Maududi sebagai Dewan Penasehat serta al-Mawardi menyebutnya sebagai *Ahl al-Ikhtiyar*.

Dalam negara-negara yang diperintah raja atau diktator yang mempunyai kekuasaan mutlak, seluruh kekuasaan negara berada pada satu tangan yakni kepala negara, bahkan perkataan dan perbuatannya adalah undang-undang. Perkataan dan perbuatan para pembantu raja dipandang sebagai peraturan pelaksana.

Menurut teori Trias Politika bahwa kekuatan negara dibagi dalam tiga bidang yang masing-masing kekuasaan berdiri sendiri tanpa ada campur tangan satu kekuasaan terhadap kekuasaan yang lain. Kekuasaan negara (eksekutif), kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif). Pada masa inilah kekuasaan mulai dipisah, masing-masing kekuasaan melembaga dan mandiri.

Dari pengertian *Siyasah Dusturiyyah* di atas, ruang lingkup pembahasan *siyasah dusturiyyah* sangat luas dan kompleks. Oleh karena itu, di dalam *siyasah dusturiyyah* hanya di batasi dalam membahas pengaturan dan perundang-undangan. Meskipun demikian, ruang lingkup *Siyasah Dusturiyyah* antara lain meliputi: persoalan dan ruang lingkup pembahasannya, persoalan imamah, hak dan kewajibannya, persoalan rakyat, status dan hak-haknya, persoalan bai'at, persoalan *waliyul ahdi*, persoalan perwakilan dan *ahlul halli wal aqdi*, persoalan *wuzaroh* dan perbandingannya.¹⁰

C. Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd

1. Pengertian Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd

Secara harfiah, *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi.¹¹

¹⁰*Ibid.*, h. 47.

¹¹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 158-159.

Al-Mawardi menyebutkan *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* dengan *al-ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-syura* atau *ahl al-ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-Ijtihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemashlahatan hidup mereka.”¹²

Terdapat beberapa definisi *Ahlu Al-Halli wa Al-'Aqdi* diantaranya adaalah sebagai berikut.¹³

1. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara atau disebut pula dengan istilah *Ahlu Al-Ijtihad* dan *Ahlu Al-ikhtiyar*.
2. Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
3. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku, atau golongan.

¹²*Ibid.*, h. 158-159.

¹³Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* ..., h. 255-256.

4. *Ahl Halli wa Al-'Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsurmasyarakat yang berusaha mewujudkan kemashlahatan rakyat.
5. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para amir, hakim, ulama, militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.

Definisi yang dikemukakan oleh Dr. Abdul Karim Zaidan “*Ahlul Halli Wal Aqdi* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa dan adil, dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya”.¹⁴

Secara global bisa dikatakan bahwa *ahlul hilli wal aqdi* adalah orang-orang yang bertanggung jawab atas semua kemaslahatan rakyat seluruhnya. Mereka adalah orang-orang yang mewakili kekuasaan rakyat. Mereka juga adalah orang-orang yang telah dipercayai oleh rakyat dalam memperjuangkan aspirasi dan kemaslahatan rakyat yang dengannya akan makmur kehidupan

¹⁴J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), h. 66-67.

mereka. Rakyat juga akan selalu mengikuti apa yang mereka tetapkan, baik dalam perkara agama atau dalam perkara dunia.¹⁵

Para khalifah selalu merujuk kepada mereka dalam perkara-perkara rakyat juga berkomitmen dengan pendapat mereka, dan mereka mempunyai hak untuk memilih atau menobatkan khalifah juga memberhentikannya. Metode pemilihan khalifah dalam Islam termasuk masalah-masalah yang mempunyai bentuk politik konstitusional yang terpengaruh dengan kondisi dan keadaan masyarakat juga perubahan-perubahan zaman. Dasar dalam masalah ini adalah bahwa rakyat yang memiliki kekuasaan dalam memilih pemimpin sementara *Ahlul Hilli wal Aqdi* mewakili mereka.¹⁶

Bila Alquran dan sunah sebagai dua sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *Ahlul Hilli wal Aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada di dalam *turats* fikih kita di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan ini di dalam Alquran ada dalam mereka yang di sebut dengan “*ulil amri*” dalam firman Allah SWT yang berbunyi:¹⁷

¹⁵ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam* (Jakarta: Amzah, 2005), h. 112.

¹⁶ *Ibid.*, h. 79.

¹⁷ *Ibid.*, h. 82.

يَتَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ
فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ
وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya” (Q.S. Al-Nisa’: 59).

Juga dalam firman-Nya yang lain:

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ الْأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ ۖ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى
أُولَى الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ ۗ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ
وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا ﴿٨٣﴾

Artinya: “Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. Dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (Rasul dan Ulil Amri). Kalau tidaklah karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut syaitan, kecuali sebahagian kecil saja (di antaramu)” (Q.S. Al-Nisa’: 83).

Dasar sebutan ini juga ada dalam mereka yang disebut dengan umat

dalam firman-Nya yang berbunyi:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung” (Q.S. Al-‘Imran: 104).

Dengan demikian, fikih politik Islam telah menciptakan satu bentuk musyawarah di masa awal timbulnya Daulah Islamiyah di Madinah, sebagaimana ia juga telah menciptakan satu bentuk konstitusi yang di kenal dengan konstitusi Madinah.

Dengan demikian, ia juga telah menetapkan satu prinsip “sesuai undang-undang” dalam komunitas politik, salah satu prinsip penting yang di tetapkan oleh Islam di bidang konstitusional politik, yang belakangan ini dikenal oleh ilmu politik Barat dan membuat beberapa gambaran penerapannya.

Bentuk musyawarah itu tidak lain kecuali apa yang dikenal dengan *Ahlul Hilli wal Aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat atau *Ahlul Ikhtiyar* di awal Islam, yang mereka telah dipercaya oleh rakyat dengan keilmuan dan kecendikiawanan mereka serta keikhlasan mereka. Juga dengan keseriusan mereka dalam membuat hukum-hukum yang di perlukan, baik yang berkenaan dengan peraturan sipil, politik, dan administratif.

2. Tugas dan Fungsi Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd

Pada masa Rasul, *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum.¹⁸

Tugas *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* adalah sebagai berikut:¹⁹

1. Memilih dan mem-bai'at pemimpin.
2. Mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat.
3. Membuat Undang-Undang yang mengikat seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Hadis.
4. Mengawasi jalannya pemerintahan.

Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd memiliki tugas dan fungsi untuk mengkaji perkara-perkara umum atas dasar musyawarah antara anggotanya untuk mencari kata sepakat dalam suatu hal yang dapat mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan dari kerusakan. Adapun tugas kedua dari *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd* adalah menunaikan kewajiban amar makruf nahi munkar sebagai fardu kifayah, dan tugas pengawasan atas para pejabat merupakan satu cabang dari kewajiban ini yang pada intinya mengingkari atau memberikan teguran keras kepada para pejabat dengan adanya indikasi tindakan mungkar mereka, yang mencakup

¹⁸J. Suyuhi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran...*, h. 70.

¹⁹A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah...*, h. 76.

pelanggaran atas hak-hak Allah, untuk mencegah kemungkinan terjadinya kemungkaran ini.²⁰

Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dengan satu dasar dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Tetapi tugas mereka juga mencakup melaksanakan peran pengawasan atau kewenangan legislatif sebagai wewenang penguasaan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindak pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah.²¹

Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd dalam menjalankan tugas dan fungsinya ini mempunyai wewenang untuk meminta pertanggungjawaban penguasa, diawali dengan wajib memberikan nasihat kepada penguasa, kemudian diteruskan dengan tingkatan-tingkatan pertanggungjawaban dan terakhir dengan memberhentikan penguasa atau pemerintahan apabila diperlukan dan tidak adanya penghalang lain.²²

Menurut Al-Maududi lembaga ini mempunyai tugas-tugas antara lain:²³

²⁰Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam ...*, h. 158-159.

²¹Farid Abdul Khalid, *Fikih Politik Islam ...*, h. 80.

²²*Ibid.*, h. 158-159.

²³Muhammad Iqbal dan Amien Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), h. 184-185.

1. Jika terdapat petunjuk-petunjuk Allah dan Nabi-Nya yang eksplisit, maka lembaga inilah yang berkompeten mejabarkan dan memuat peraturan-peraturan pelaksanaannya.
2. Bila terdapat kemungkinan beberapa penafsiran terhadap petunjuk-petunjuk eksplisit itu, maka badan itu dapat memilih salah satu dari tafsiran tersebut dan merumuskannya ke dalam kitab undang-undang.
3. Jika tidak ada ketentuan dalam Al-Qur'an dan Hadist, maka badan ini dapat merumuskan hukum yang selaras dengan semangat umum Islam, dan bila rumusan hukum yang bertalian dengannya terdapat dalam kitab-kitab fikih, maka lembaga ini harus mengambil salah satu darinya.
4. Jika tidak ada ketentuan dari sumber-sumber di atas, lembaga ini dapat berijtihad membuat hukum yang tak terbatas selama tidak bertentangan dengan semangat syariah.

Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd dipandang sebagai tugas politik yang menuntut bahwa mereka terdiri dari para cendekiawan dan para pakar serta mampu memperhatikan kebutuhan-kebutuhan juga kepentingan umum, baik sosial, ekonomi, ataupun politik, dengan kapasitas mereka sebagai majelis permusyawaratan yang apabila mereka menyepakati suatu perkara kemaslahatan umat yang tidak ada nas yang jelas dari Allah Swt., maka taat kepada mereka

adalah wajib, dan wajib atas para penguasa memutuskan sesuai dengan apa yang mereka sepakati itu serta wajib pula melaksanakannya.²⁴

Bisa juga dipandang sebagai tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan, yang menuntut syarat-syarat yang harus ada pada para pengawas, diantaranya mengenai objek pengawasan sebagai fardu ain. Maka mereka harus menyelidiki tentang kemungkaran-kemungkaran para penguasa, yakni yang melakukan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah atau hak-hak bersama yang hak Allah lebih dominan di dalamnya. Juga wajib menyelidiki tentang kebaikan atau yang makruf, yang tidak dilaksanakan agar mereka dapat memerintahkan untuk ditegakkan, baik yang berhubungan dengan perkara-perkara agama atau perkara-perkara dunia. Sebagaimana mereka juga harus mengajukan gugatan untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang mungkin akan dilakukan oleh para pejabat terhadap hak-hak individual atau kebebasan manusia, dan wajib memberhentikan penguasa tersebut apabila keadaannya telah menuntut untuk di berhentikan.²⁵

3. Fungsi – Fungsi Pengawasan Dalam Fiqh Siyasah

Pengawasan berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.²⁶ Dalam pandangan

²⁴Farid Abdul Khalid, *Fikih Politik Islam ...*, h. 111.

²⁵*Ibid.*

²⁶Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* (Bandung: PT. Alumni Bandung, 2004), h. 88.

Islam, pengawasan terbagi menjadi dua hal, yaitu:²⁷ *pertama*, kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah S.W.T, sebagaimana firman Allah S.W.T:

وَإِنَّ عَلَيْكُمْ لَحَافِظِينَ ۖ كِرَامًا كَاتِبِينَ ۖ يَعْلَمُونَ مَا تَفْعَلُونَ ﴿١٢﴾

Artinya: “Padahal Sesungguhnya bagi kamu ada (malaikat-malaikat) yang mengawasi (pekerjaanmu. Yang mulia (di sisi Allah) dan mencatat (pekerjaan-pekerjaanmu itu). Mereka mengetahui apa yang kamu kerjakan. (Q.S. Al-Infthar: 10-12).

Kemudian juga harus didasari atas ketaqwaan yang tinggi kepada Allah, di mana dengan adanya ketaqwaan kepada Allah, maka akan ada rasa takut untuk melakukan suatu kecurangan dalam pekerjaan dan merasa diri bahwa Allah selalu melihat apa yang kita perbuat. *Kedua*, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan ini dapat terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah di delegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain sebagainya.²⁸

Menurut kajian fiqh siyasah keberadaan lembaga pengawas sangat penting, hal ini merujuk kepada perintah Al-Qur'an yang secara implisit

²⁷Achmad Safiudin R, *Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Siyasah* (Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Vol 6, No. 1 oleh Universitas Brawijaya, Malang, April 2016), h. 85-86 (On-Line) tersedia di: <http://jurnalfsh.uinsby.ac.id/>, (19 Juni 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

²⁸*Ibid.*

mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu firman Allah SWT dalam yang berbunyi:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ

وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung” (Q.S. Al-‘Imran: 104).

Di sini menunjukkan arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan, dalam bahasa Al-Qur’an “segolongan umat” yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu *al-amr bi al-ma’ruf wa al-nahy ‘an al-munkar*, meskipun Al-Qur’an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari lembaga pengawasan tersebut. Konsep pengawasan yang dilakukan dalam fiqh siyasah dusturiyah ialah dengan menggunakan teori hisbah. *Wilayatul Hisbah* adalah memerintahkan kebaikan, jika terbukti kebaikan ditinggalkan, Dan mencegah kemungkaran jika terbukti kemungkaran banyak di lakukan.²⁹

Tanggung jawab bersama dalam mengubah kemungkaran dan memastikan prinsip pengawasan tetap harus dikerjakan. Menutup semua pintu kerusakan dan mencari segala kemaslahatan atau *amar ma’ruf nahi munkar* adalah termasuk inti tugas pengawasan terhadap orang-orang yang memiliki

²⁹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2014), h. 411.

kekuasaan.³⁰ Ulama fiqh sepakat bahwa prinsip *amar makruf nahi munkar* telah muncul dan sejalan dengan di turunkannya syariat Islam kepada Rasulullah SAW.³¹ Adapun lembaga yang terkait untuk menangani peringatan *amar makruf nahi munkar*, yaitu *Wilayah al-Hisbah* dan *Wilayah al-Muzalim*. *Wilayah al-Hisbah* merupakan salah satu lembaga peradilan Islam yang khusus menangani kasus moral dan berbagai bentuk maksiat.

Pemikiran Ibn Taimiyyah tentang hisbah terdapat dalam karya khususnya tentang ini, yakni kitab *al-hisbah fi al-islam aw-wafizat al-Hukumah al-Islamiyyah* (Hisbah dalam Islam atau Administrasi Negara Islam). Bentuk lembaga hisbah sendiri menurut Ibn Taimiyyah, dapat dibuat sesuai kebutuhan, perubahan waktu dan budaya masyarakat. Sebab hal ini adalah persoalan ijtihadi yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam syariat. Dan Muhtasib yang diangkat untuk melaksanakan tugas hisbah haruslah figur yang amanah, bijaksana, adil, dan taat kepada Allah dan Rasul.³²

Fungsi hisbah adalah fungsi yang tidak dapat di hilangkan dari struktur pemerintahan Islam, khususnya dalam sistem penegakkan hukum-nya. Meskipun fungsi ini dilekatkan pada organ atau lembaga yang berbeda-beda nomenklaturnya, namun fungsi ini tetap diperlukan. Hal ini karena fungsi hisbah adalah ekspresi dari karakteristik dan prinsip nilai-nilai Islam itu sendiri,

³⁰ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, h. 42.

³¹ *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1982), h. 1939.

³² Marah Halim, *Eksistensi Wilayahul Hisbah dalam Pemerintahan Islam* (Jurnal Ilmiah Islam Futura Vol. X, No. 2 oleh IAIN Ar-Raniry, Aceh, Februari 2011), h. 72 (On-Line) tersedia di: <http://jurnal.ar-raniry.ac.id/>, (22 Juni 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

sehingga manakala fungsi ini dihilangkan maka identitas keislaman dalam sistem pemerintahan itu dengan sendirinya hilang.

Muhtasib pertama yang diangkat Nabi adalah ‘umar ibn Khattab untuk pasar Madinah, dan Sa’id ibn al-‘As ibn Umayyah untuk pasar Mekkah. Dapat dikatakan bahwa kedudukan muhtasib ketika itu setara dengan pejabat yang diangkat Nabi untuk tugas lain seperti panglima perang, amir, dan lain-lain.

Institusi *Wilayatul Hisbah* pada dasarnya memiliki beberapa fungsi, yaitu:

a. Fungsi Ekonomi

Hisbah adalah sebuah institusi ekonomi yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap kegiatan ekonomi di pasar, seperti mengawasi harga, takaran dan pertimbangan, praktek jual beli terlarang, dan lain-lain. Institusi ini juga berfungsi meningkatkan produktivitas dan pendapatan. Secara khusus, Ibn Taimiyyah menjelaskan fungsi muhtasib sebagai berikut:³³

- 1) Memastikan tercukupinya kebutuhan pokok, muhtasib harus selalu mengecek ketersediaan barang-barang kebutuhan pokok. Dalam kasus ini terjadi kekurangan dalam penyediaan kebutuhan jasa muhtasib memiliki kekuasaan dalam kapasitasnya sebagai institusi negara untuk memenuhi kebutuhan secara langsung.

³³ Rozalinda, *Ekonomi Islam* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), h. 175.

- 2) Pengawasan terhadap produk. Dalam industri tugas utama muhtasib adalah mengawasi standarisasi produk. Ia juga mempunyai otoritas menjatuhkan sanksi terhadap industri yang merugikan konsumen.
 - 3) Pengawasan terhadap jasa. Muhtasib memiliki wewenang untuk mengecek apakah seorang dokter, ahli bedah, dan sebagainya telah melaksanakan tugasnya dengan baik atau belum.
 - 4) Pengawasan atas perdagangan. Muhtasib mengawasi pasar secara umum. Mengawasi takaran, timbangan, ukuran serta kualitas produk. Menjamin seorang pedagang dan agennya untuk tidak melakukan kecurangan kepada konsumen atau barang dagangannya.
- b. Fungsi Sosial
- Fungsi institusi *al-hisbah* adalah mewujudkan keadilan sosial dan keadilan distribusi dalam masyarakat. Lewat tugasnya memberikan informasi kepada para pedagang dan konsumen, memberikan kesempatan yang sama kepada semua orang dan menghilangkan penguasaan sepihak terhadap jalur produksi dan distribusi di pasar. Kemudian menghilangkan distorsi pasar dan melakukan intervensi pasar dalam keadaan tertentu, sehingga dapat memperkecil ketimpangan distribusi dipasar dengan menciptakan harga yang adil.³⁴

³⁴ *Ibid.*, h. 176.

c. Fungsi Moral

Institusi *hisbah* adalah lembaga pengawas berlangsungnya moral dan akhlak islami dalam berbagai transaksi dan perilaku konsumen dan produsen di pasar. Tugas utamanya adalah mewujudkan perekonomian yang bermoral yang berdasarkan Al-Qur'an dan Sunnah. Pasar merupakan sasaran utama *hisbah*, karena disana sering terjadi penipuan, kecurangan, ikhtikar, pemaksaan, dan praktek-praktek kesewenang-wenangan.

Yang lebih menarik, Ibn Taimiyyah memposisikan *Al Hisbah* tidak sekedar sebagai perangkat ekonomi, tetapi memiliki fungsi religius dan sosial. Ia menyatakan, muhtasib harus memerintahkan semua yang berada di bawah wewenangnya untuk melaksanakan sholat jum'at, menunaikan sholat wajib lainnya, menegakkan kebenaran, membayar kembali simpanan, melarang perbuatan buruk, seperti berkata dusta, mengurangi timangan dan takaran lainnya, melakukan penipuan pada masalah industri, perdagangan, agama, dan sebagainya.

D. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

1. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR memiliki fungsi

legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.³⁵ Dari ketiga fungsi DPR tersebut, fungsi pengawasan merupakan fungsi yang sangat vital diantara fungsi-fungsi lainnya, karena melalui fungsi pengawasan ini sesungguhnya DPR dapat melindungi kepentingan rakyat.

Dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan inilah yang harus di utamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata *le parole* yang berarti *to speak* yang berarti “berbicara”.³⁶ Keseimbangan dari cabang-cabang kekuasaan seperti kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif sejatinya harus tetap terjaga agar tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain. Jika dikaitkan dengan hukum tata negara, fungsi pengawasan ini dapat berarti sebagai penyeimbang diantara lembaga-lembaga negara demi tercapainya tujuan bernegara sesuai dengan hukum yang berlaku. Dengan kata lain pengawasan ini berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai hukum yang berlaku.³⁷

Dalam menjalankan fungsinya, anggota DPR memiliki hak interpelasi (yakni hak meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan

³⁵A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pancasila: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani...*, h. 107.

³⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...*, h. 304.

³⁷Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), h. 285.

pemerintah yang berdampak kepada kehidupan bermasyarakat dan bernegara), hak angket (hak melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan), dan hak menyatakan pendapat. Diluar institusi anggota DPR juga memiliki hak mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler.³⁸ Biasanya, dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu sendiri (eksekutif) kedalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peranan yang berbeda. Meskipun demikian, apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satu pun teks konstitusi maupun praktik dimanapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih.³⁹

Hakikatnya, negara selalu memiliki Undang-Undang Dasar atau disebut dengan Konstitusi. Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara yang lazim disebut Undang-Undang Dasar.⁴⁰ Berlakunya konstitusi di suatu negara sebagai hukum dasar utama yang sifatnya mengikat didasarkan pada kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan

³⁸A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pancasila: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, h. 107.

³⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 76.

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 29.

yang dianut di suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika negara itu menganut paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi.⁴¹ Salah satu negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat ialah negara Indonesia seperti yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Para dewan inilah yang sangat berkuasa.⁴²

2. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat

Salah satu masalah pokok yang menjadi pusat perhatian ilmu politik dan ilmu hukum tata negara di sepanjang sejarah adalah mekanisme hubungan antara negara dan rakyat dalam suatu negara. Kepentingan negara biasanya diwakili oleh pemerintah, sedangkan kepentingan rakyat diinstitusionalisasikan atau terlembagakan melalui parlemen.⁴³

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang.

⁴¹*Ibid.*, h. 18.

⁴²Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1992), h. 108.

⁴³Jimly Assiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 25.

Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*).⁴⁴ Di antara tugas dan wewenang DPR menurut UUD 1945 antara lain:

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- 2) Membahas dan memberikan atau tidak persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 3) Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD.
- 4) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD.
- 5) Mengawasi jalannya pemerintahan.
- 6) Memberikan persetujuan kepada presiden atas pernyataan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
- 7) Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, serta untuk pemberian amnesti dan abolisi.
- 8) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota KY.

⁴⁴Syofyan Hadi, *Fungsi Legislasi dalam sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)* (Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9, No. 18 oleh Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, Pebruari 2013), h. 79 (On-Line), tersdia di: <http://jurnal.untag-sby.ac.id/> (20 Maret 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

9) Memilih anggota BPK dengan memerhatikan pertimbangan DPD.⁴⁵

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat di atas, kemudian di pertegas oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD. Disebutkan dalam pasal 71 sebagai berikut:

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- 3) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- 4) Memerhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

⁴⁵Undang – Undang Dasar 1945.

- 5) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- 6) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 7) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- 8) Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- 9) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- 10) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat.
- 11) Duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- 12) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 13) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;

- 14) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- 15) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.⁴⁶

E. Lembaga Perwakilan Rakyat

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Kata kedaulatan berasal dari kata *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovrano* (bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata Latin *Superanus* yang berarti “yang tertinggi” (*supreme*).⁴⁷

Jean Bodin orang yang pertama memberi bentuk ilmiah pada teori kedaulatan, (*souveraineteit*). Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dan negara. Sifat-sifat kedaulatan itu, tunggal, asli, abadi, dan tidak terbagi.⁴⁸ Jeremy Bentham menjelaskan bahwa kedaulatan memiliki dua ciri, yaitu, (1) kedaulatan tidak dapat dipertanyakan atau diterapkan dengan menunjuk pada moralitas atau prinsip moral. Kedaulatan semata-mata berdasarkan pada kenyataan sosial, kebiasaan untuk patuh; dan (2) dalam menganalisa kedaulatan, kuncinya ialah konsep tentang kebiasaan dan kepatuhan personal.⁴⁹ Teori-teori yang terkait tentang pemilik atau pemegang

⁴⁶Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

⁴⁷Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 169.

⁴⁸Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2015), h. 69.

⁴⁹Efriza, *Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan* (Bandung: Alfabeta, 2013), h. 58.

kekuasaan tertinggi diantaranya adalah teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan, yaitu yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu yang memiliki atau ada pada Tuhan.⁵⁰ Ajaran ini menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya kedaulatan Tuhan ini dapat pula menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan.⁵¹

Dari para penganut teori kedaulatan negara ini menyatakan, bahwa kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan, seperti yang dikatakan oleh para penganut teori kedaulatan Tuhan (*God-souvereiniteit*), tetapi ada pada negara. Negaralah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Negara disini dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, jadi adanya hukum itu karena adanya negara, dan tiada satu hukumpun yang berlaku jika tidak di kehendaki oleh negara.⁵²

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereiniteit* tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum sendiri. Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warganegara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum.

⁵⁰Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2018), h. 152.

⁵¹Efriza, *Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan ...*, h. 59.

⁵²Soehino, *Ilmu Negara ...*, h. 154.

Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.⁵³

Mengenai konsep kadulatan rakyat, khususnya ajaran dari Johannes Althusius, yaitu bahwa semula individu-individu itu dengan melalui perjanjian masyarakat membentuk masyarakat, dan kepada masyarakat inilah para individu itu menyerahkan kekuasaanya kepada raja. Tetapi perlu diingat kembali bahwa yang dimaksud dengan rakyat oleh Rousseau itu bukanlah penjumlahan dari pada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang di bentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan dan kehendak umum.⁵⁴

Yang dimaksud oleh Rousseau dengan kedaulatan rakyat pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang bagaimanakah pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi kehendak umum hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak, dan kedaulatan adalah kehendak umum.⁵⁵ Ide kekuasaan ada di tangan rakyat dan dijalankan pemerintah mulanya dikemukakan oleh Epicurus dan di kembangkan oleh Marsilius yang menjelaskan proses terciptanya pemerintah sebagai pelaksana

⁵³ *Ibid.*, h. 156.

⁵⁴ *Ibid.*, h. 160.

⁵⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara ...*, h. 74.

kedaulatan rakyat bermula ketika terjadi penyerahan tugas (*Pactum Subjectiones*) dalam bentuk konsesi (*consession*).⁵⁶

Kekuasaan negara tertinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau undang-undang. Hal itu disebabkan karena negara merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan rakyat dengan kekuasaan raja melaksanakan kedaulatan rakyat.⁵⁷

Teori itu menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, karena di samping rakyat ada pemerintah. Fungsi pemerintahan adalah melindungi warga negara dan harta benda yang dimilikinya, mencegah tindakan agresif dari pihak-pihak yang berkuasa terhadap mereka yang lemah. Berdasarkan hal tersebut, diwujudkannya melalui lembaga perwakilan rakyat, baik itu parlemen, Majelis Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, *Senate*, *House of Commons*, dan lain sebagainya. Lembaga tersebut yang membatasi kekuasaan pemerintah yang mewujudkan kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut melakukan kegiatan legislasi, yaitu mengatur dan membentuk seperangkat peraturan yang mengikat semua pihak, rakyat, dan pemerintah. Kewajiban pemerintah adalah menjalankan dan mengakkan aturan tersebut.⁵⁸

⁵⁶Paimin Napitupulu, *Menuju Perwakilan Politik* (Bandung: PT Alumni, 2007), h. 5.

⁵⁷*Ibid.*, h. 5.

⁵⁸Afan Ghaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 282.

2. Teori Lembaga Perwakilan

Alfred De Grazia dalam tulisannya mengenai Perwakilan Politik bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.⁵⁹ Dalam melaksanakan kewenangan ini, rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara. Cara melaksanakan kekuasaan negara ialah senantiasa mengingat kehendak dan keinginan rakyat. Jadi, tiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan negara tidak bertentangan dengan kehendak dan kepentingan rakyat, bahwa sedapat mungkin berusaha memenuhi segala keinginan rakyat.⁶⁰

Sistem pemerintahan yang demokratis yang dilaksanakan dalam sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat di pandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat.⁶¹

⁵⁹Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia* (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), h. 1.

⁶⁰C.S.T. Cansil dan Christine S.T. Cansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 2* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), h. 43-44.

⁶¹Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia* (Jakarta: RajawaliPers, 2005), h. 10.

Teori lembaga perwakilan yang dikembangkan oleh Georg Jellinek salah satunya adalah teori mandat.⁶² Ajaran ini muncul di Prancis sebelum revolusi dan di pelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

a. Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak diluar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka si wakil harus mendapat instruksi baru yang diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas lembaga perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat yang baru disebut

b. Mandat Bebas

Ajaran ini di pelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama

⁶² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, h. 144.

mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi

c. Mandat representative

Disini si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan (parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemiliknya apalagi pertanggung jawabannya. Lembaga Perwakilan (Parlemen) inilah yang bertanggung jawaban kepada rakyat.

Menurut John Stuart Mill, yaitu satun-satunya pemerintahan yang sepenuhnya dapat memenuhi tuntutan suatu kondisi sosial adalah yang di dalamnya seluruh warga dapat berpartisipasi; yang setiap partisipasinya berguna, bahkan dalam fungsi publik yang terkecil; yang dimana pun partisipasinya seharusnya besar yang di berikan tingkat perbaikan umum masyarakat; dan pada akhirnya yang tak lebih diharapkan adalah pengakuan semua warga negara untuk berbagi kekuasaan memerintah negara. Namun dalam sebuah masyarakat yang melebihi kota kecil, ketika semua tidak dapat berpartisipasi secara pribadi dalam segala hal selain hanya pada beberapa bagian urusan publik yang sangat kecil, tampaknya tipe ideal untuk suatu pemerintahan yang sempurna haruslah berupa perwakilan.⁶³

⁶³Efriza, *Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai*, h. 112.

BAB III

KEWENANGAN DPR DALAM HAL PEMANGGILAN PAKSA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2018 DAN PUTUSAN MK NO. 16/PUU-XVI/2018

A. Kewenangan DPR dalam Hal Pemanggilan Paksa dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa secara rinci tersurat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) Pasal 73 berbunyi:¹

1. DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR.
2. Setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
4. Panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

¹Undang – Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- a. Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa;
 - b. Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan
 - c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memerintahkan Kepala Kepolisian daerah ditempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
5. Dalam hal menjalankan panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menyandera setiap orang untuk paling lama 30 (tiga puluh) Hari.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan kepolisian Negara Republik Indonesia.

B. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 Terhadap Undang-Undang No. 2 Tahun 2018

Para pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 23 Februari 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 23 Februari 2018 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 30/PAN.MK/2018 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 16/PUU-XVI/2018 pada

tanggal 1 Maret 2018, yang telah di perbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 20 Maret 2018, pada pokoknya sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah Konstitusi pada pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 menyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di berikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) dan Kerugian Konstitusional Pemohon

Bahwa pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan WNI;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik dan privat, atau;
- d. Lembaga negara.

Pemohon I adalah organisasi yang berbadan hukum yang dijamin hak konstutusionalnya dalam mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan

sebagainya dalam rangka penegakkan nilai-nilai perlindungan konstitusionalisme serta memperjuangkan hak nya secara kolektif untuk membangun masyarakatnya, bangsa dan negaranya sebagaimana yang telah dijamin oleh pasal 28 dan pasal 28C ayat (2) UUD 1945, pemohon II adalah warga negara Indonesia yang menjalankan profesinya sebagai Dosen di Univeritas Surakarta. Pemohon II *concern* dalam persoalan hukum pertanahan (agraria), juga aktif dalam menyikapi perkembangan hukum dan politik baik di media sosal, di universitas, dan aktivitas lainnya, pemhon III adalah warga negara Indonesia yang merupakan mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta. Bahwa dalam aktivitasnya pemohon III yang aktif dalam keorganisasian mahasiswa, kegiatan seminar, diskusi atau debat, demonstrasi juga pernah menjadi pemohon dalam perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang pengujian pasal 79 ayat (3) tentang hak angket DPR dalam rangka penegakkan nilai-nilai konstitusionalisme.

Bahwa pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU MD3 Tahun 2018 merugikan hak konstitusional para pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena pasal *a quo* tersebut berpotensi dialami oleh para pemohon untuk dilakukan pemanggilan paksa, padahal pemanggilan paksa merupakan instrumen DPR untuk mengontrol kekuasaan. Terhadap pemohon I dalam rangka menjalankan ketentuan pasal 8 huruf e AD/ART aktif melakukan

kontrol publik terhadap produk DPR berupa pengujian konstitusionalitas undang-undang di MK dan kegiatan lainnya.

Dari upaya yang dilakukan oleh pemohon I tersebut, bisa saja kemudian pemohon I dipanggil oleh DPR untuk dimintai keterangan dalam rapat dengan pendapat tentang banyaknya undang-undang yang sering diuji oleh pemohon I yang bisa berujung pemanggilan paksa.

Kemudian terhadap pemohon II, yang berprofesi sebagai dosen yang mendalami ilmu pertanian (agraria) saat melakukan kritik terhadap aturan-aturan pertanian yang di undangkan oleh DPR, atau saat dimintai keterangan terkait persoalan pertanian dalam rapat dengan pendapat (proses fungsi legislasi) namun pemohon II tidak hadir, sehingga DPR dapat melakukan upaya panggil paksa/sandera terhadap pemohon II.

Khusus terhadap pemohon II dan pemohon III yang mempunyai hak pilih untuk memilih anggota DPR (pemilih) sekaligus pemegang kedaulatan rakyat, yang seharusnya diwakili dan disalurkan aspirasinya, bukan di hadap-hadapkan dengan wakilnya (DPR untuk dipanggil secara paksa). Jikalau DPR membutuhkan informasi keterangan, dan aspirasi masih ada sarana lain seperti reses dan kegiatan lainnya untuk sekedar menyerap aspirasi dengan demikian, apabila pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 Tahun 2018 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka kerugian konstitusional para pemohon tidak akan terjadi. Dengan demikian, para pemohon memenuhi ketentuan pasal 51 ayat (1) huruf a dan c UU MK dan Putusan Mahkamah

konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007, sehingga para pemohon mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan konstitusionalitas pasal-pasal *a quo* dalam UU MD3.

2. Alasan Pemohon dan Pokok Permohonan

Ketentuan pasal-pasal *a quo* UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. DPR didesain untuk berhadapan-hadapan dengan kekuasaan, bukan berhadapan-hadapan dengan rakyat. Instrumen pemanggilan paksa dan sandera itu di berikan rakyat untuk mengontrol kekuasaan yang suatu saat perilaku atau kebijakannya merugikan kepentingan rakyat dan itupun hanya sebatas ketika DPR menjalankan hak institusionalnya diantaranya hak angket dalam rangka hanya pada fungsi pengawasan;
- b. Bahwa perlu diketahui ketika rakyat memilih wakil-wakilnya di DPR melalui bilik suara pada Pemilihan Umum, tidak pernah menghendaki bahkan terpikir untuk dirinya dipanggil paksa/sandera oleh wakilnya sendiri, karena DPR hadir untuk menerjemahkan kehendak rakyat dengan cara menyerap aspirasi rakyat. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum [Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945];
- c. Bahwa saat ini dapat di pahami ketika instrumen pemanggilan paksa dan sandera (Pasal 203 UU MD3 Tahun 2018) adalah instrumen untuk menunjang hak angket agar fungsi pengawasan terhadap perilaku dan

kekuasaan sesuai dengan konstitusi. Hal ini juga tidak terlepas dari dimungkinkannya Presiden/Wakil Presiden itu dikontrol oleh DPR hingga berujung pemberhentian (Pasal 7A dan pasal 7B UUD 1945) dimana penyidikan terhadap perilaku atau kebijakan tersebut bisa saja diketahui oleh orang-orang yang sama sekali bukan pelaku kekuasaan, namun orang-orang tersebut, mendengar, melihat, dan mengalami serta orang yang dapat memberikan keterangan yang relevan terjadinya perilaku dan/atau kebijakan yang diselidiki DPR yang diduga bertentangan dengan Konstitusi;

- d. Bahwa pemanggilan paksa dan sandera yang dilakukan diluar konteks pelaksanaan hak angket merupakan bentuk upaya menghadap-hadapkan institusi DPR dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan. Hal ini bertentangan dengan desain konstitusional DPR yang dihadirkan sebagai instrumen pengawasan perilaku kekuasaan [Pasal 20A ayat (1) UUD 1945] bukan perilaku rakyat;
- e. Bahwa jikalau instrumen pemanggilan paksa dan sandera di gunakan diluar konteks pelaksanaan hak angket, maka hal ini mencerminkan tidak berjalannya fungsi DPR dalam menyerap aspirasi sebab jikalau penyerapan aspirasi berjalan maka instrumen pemanggilan tanpa paksa pun tidak diperlukan. Ini artinya, instrumen pemanggilan paksa juga justru sudah menciderai hakekat kehadiran DPR itu sendiri sebagai wakil rakyat yang di pilih melalui pemilihan umum [Pasal 19 ayat (1) UUD 1945];

- f. Bahwa karena Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 Tahun 2018 telah mengatur pemanggilan paksa dan sandera yang tidak jelas parameternya dalam konteks fungsi DPR yang mana yang dijalankan, sehingga dapat ditafsirkan bahwa pemanggilan paksa dan sandera dapat dilakukan dalam fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Tidak sampai disitu bahkan fungsi pengawasan pun sesungguhnya pemanggilan paksa dan sandera itu tidak dapat dijalankan secara bebas, melainkan hanya ketika DPR melakukan penyelidikan terhadap perilaku atau kebijakan kekuasaan (hak angket) dan harus dalam konteks penggunaan hak institusional;
- g. Bahwa ketidakpastian hukum dari konstruksi Pasal 73 UU MD3 adalah semakin sempurna ketika ditemukan juga pada ayat (6) ketika seolah melemparkan beban kepada pihak kepolisian (Peraturan Kepolisian) untuk mengatur parameter dan kapan berlakunya pemanggilan paksa atau sandera itu dapat dilakukan. Pasal 73 ayat (6) UU MD3, *ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia*;
- h. Bahwa dengan demikian, Pasal 73 ayat (3) ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 Tahun 2018 bertentangan dengan prinsip kedaulatan berada ditangan rakyat [Pasal 1 ayat (2) UUD 1945], bertentangan dengan prinsip negara hukum yang mensyaratkan jaminan kepastian hukum yang adil [Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945] serta bertentangan dengan

Prinsip DPR sebagai perwakilan rakyat sebagaimana diatur Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, dan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

Bahwa pada pokoknya Pemohon memohon untuk menguji Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 122 huruf l, serta Pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Perkara

Bahwa terhadap dalil para pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 73 ayat(3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Mahkamah mempertimbangkan, Bahwa diantara isu konstitusional yang dikemukakan oleh para pemohon, hal paling elementer dan krusial yang di permasalahan adalah norma yang terdapat dalam Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 yang mengatur pemanggilan paksa dan sandera yang tidak jelas parameternya dalam konteks fungsi DPR. Sehingga dapat ditafsirkan bahwa pemanggilan paksa dan sandera dapat dilakukan termasuk dalam fungsi legislasi bahkan fungsi anggaran. Terhadap hal tersebut, sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut tentang permasalahan yang didalilkan para pemohon, khususnya berkenaan dengan tidak jelasnya parameter dalam konteks fungsi DPR di dalam menggunakan upaya pemanggilan paksa dan sandera, penting untuk diuraikan

esensi dari pemanggilan paksa dan sandera serta relevansi upaya pemanggilan paksa dan sandera tersebut dikaitkan dengan fungsi dari lembaga DPR itu sendiri.

Bahwa secara doktrin proses pemanggilan paksa dan sandera hanya ditemukan dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan oleh karena upaya pemanggilan paksa dan sandera bernuansa sebagai tindakan yang dipaksakan dan bersinggungan kuat dengan hak pribadi seseorang, maka pengaturan tentang tata cara pemanggilan paksa dan sandera diatur sangat ketat, bahkan didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) sebagai hukum acara yang menjadi rujukan bagaimana negara dengan menggunakan alat-alatnya harus dapat mewujudkan wewenangnya untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga negaranya juga tidak ditemukan istilah pemanggilan paksa maupun panggil paksa, seandainya akan dikaitkan dengan substansi yang hampir sama hanyalah istilah “dihadirkan dengan paksa”.

Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa apabila pemanggilan paksa dapat di maknai dengan “dihadirkan dengan paksa”, maka hak tersebut pun hanya dikenal dalam proses yang dilakukan dalam tahap penyidikan maupun proses persidangan. Pemanggilan paksa atau “dihadirkan dengan paksa” hanya bisa dilakukan setelah pemanggilan yang sah dilakukan dua kali. Oleh karena itu pemanggilan paksa atau “dihadirkan dengan paksa” harus ada pemanggilan yang sah terlebih dahulu, yaitu sudah dua kali dipanggil secara sah tidak datang

juga, barulah dijemput paksa dan hal ini berlaku bagi seorang saksi maupun tersangka yang secara tegas diatur didalam pasal 112 ayat (2) KUHP. Didalam pasal 112 ayat 112 ayat (2) KUHP tersebut dinyatakan, “*Orang yang dipanggil wajib datang kepada penyidik dan jika ia tidak datang penyidik memanggil sekali lagi, dengan perintah kepada petugas untuk membawa kepadanya*”.

Berdasarkan uraian diatas, selanjutnya dapat diperoleh deskripsi bahwa tindakan upaya pemanggilan paksa merupakan sebuah upaya yang secara esensi mengandung perampasan hak pribadi seseorang dan hanya dikenal dalam proses penegakan hukum yang konkretnya adalah hukum pidana yang salah satunya lembaga kepolisian mempunyai kewenangan untuk itu disamping lembaga penegak hukum lainnya, misalnya Kejaksaan dan KPK.

Bahwa sebelum mempertimbangkan hal tersebut diatas, terlebih dahulu penting bagi Mahkamah untuk menjelaskan bahwa apabila ditelusuri lebih cermat, maka akan diperoleh fakta rumusan norma pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 merupakan tindak lanjut dari rumusan norma dalam Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2) UU MD3. Oleh karena itu memaknai rumusan norma yang ada pada pasal 73 tersebut haruslah secara kumulatif yang berarti antara satu ayat dengan ayat yang lainnya mempunyai hubungan erat dengan konsekuensi hukum yang saling berkaitan. Dengan kata lain bahwa penjabaran yang berisi tentang teknis dan tata cara pemanggilan seseorang dalam sebuah rapat di DPR sebagaimana yang di kehendaki paada Pasal 73 ayat

(1) dan ayat (2) diatur pada ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6). Dari penelusuran tersebut ditemukan fakta bahwa ternyata sepanjang masih sebatas pemanggilan seseorang untuk menghadiri suatu rapat di DPR hal itu masih dalam rangka menjalankan wewenang dan tugas DPR. Akan tetapi dalam rumusan pasal 73 ayat (1) UU MD3 tersebut tidak disebutkan secara tegas jenis rapat yang dimaksudkan dalam pasal *a quo*, sehingga menurut Mahkamah tidak jelas identifikasi jenis rapat yang berkorelasi dan relevan atau tidak untuk menghadirkan seseorang dimintai keterangannya oleh DPR. Oleh karena itu dapat dimaknai seolah-olah dalam setiap kegiatan rapat, DPR dapat melakukan pemanggilan seseorang. Dalam batas penalaran yang wajar tatkala identifikasi tersebut tidak ditentukan secara jelas maka dimungkinkan untuk memanggil pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam pasal 73 ayat (1) UU MD3 untuk setiap jenis rapat yang dilakukan di DPR.

Fenomena ini penting dikemukakan karena dari sinilah sebenarnya dapat dilakukan penelusuran tali-temalnya sejauh mana relevansinya DPR dapat menggunakan kewenangannya dalam setiap rapat untuk memanggil seseorang yang kewenangan itu kemudian dapat disubstitusikan kepada lembaga kepolisian, sehingga dapat dijadikan landasan oleh kepolisian untuk ditindaklanjuti dengan pemanggilan paksa, lebih-lebih diikuti dengan upaya penyanderaan. Terlepas dari soal apakah kewenangan pemanggilan paksa dan penyanderaan tersebut berkorelasi atau tidak dengan pelaksanaan kewenangan DPR yang memberi kemungkinan untuk memanggil setiap orang dalam setiap

rapat DPR, yang lebih penting bagi Mahkamah adalah mempertimbangkan sejauh mana kewenangan DPR untuk memanggil setiap orang dalam setiap rapat yang didalamnya melekat pula kewenangan pemanggilan paksa dan bahkan penyanderaan dimana kewenangan tersebut disubstitusikan kepada lembaga kepolisian.

Dengan mendasarkan pada deskripsi yang telah Mahkamah uraikan pada pertimbangan sebelumnya, dimana upaya pemanggilan paksa adalah sebuah proses yang ada dalam penegakan hukum pidana dan telah pula Mahkamah tegaskan yaitu diantaranya proses penyidikan dan pemeriksaan persidangan, fakta ini membuktikan bahwa adalah sulit bagi Mahkamah untuk menerima argumentasi yang dapat membenarkan bahwa DPR dapat melakukan pemanggilan paksa terhadap setiap orang dalam rapat apapun. Padahal hingga saat ini masih belum jelas apakah rapat DPR merupakan bagian dari proses penegakan hukum sehingga DPR diberi wewenang untuk melakukan panggilan paksa. Penegasan demikian menjadi persoalan mendasar mengingat DPR adalah lembaga politik, bukan lembaga penegakan hukum. Lebih lanjut Mahkamah mempertimbangkan bahwa sekalipun upaya pemanggilan paksa tersebut menggunakan kewenangan yang ada pada lembaga kepolisian, maka sekali lagi hal ini juga terbantahkan bahwa disamping proses rapat yang diselenggarakan DPR bukan bagian dari proses penegakan hukum, juga karena lembaga kepolisian sendiri sebagai institusi penegak hukum baru mendapatkan kewenangan untuk melakukan upaya pemanggilan paksa ketika ada laporan

untuk adanya penyidikan yang menjadi kewenangan asli dari lembaga kepolisian. Dengan kata lain lembaga kepolisian baru mempunyai kewenangan melakukan pemanggilan paksa terhadap seseorang untuk dimintai keterangannya menjadi saksi atau tersangka ketika lembaga kepolisian tersebut telah mendapatkan laporan adanya dugaan tindak pidana dan panggilan paksa itupun harus melalui beberapa tahapan panggilan secara patut sebanyak dua kali dan apabila yang dipanggil tidak hadir tanpa alasan yang sah baru dapat dilakukan tindakan “menghadirkan dengan paksa” [vide pasal 112 ayat (2) KUHP].

Bahwa sebelum sampai pada kesimpulan Mahkamah tentang penilaian konstitusionalitas norma Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3, sebagaimana yang dipermasalahkan para Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan keterangan DPR yang pada pokoknya menjelaskan bahwa konteks pemanggilan paksa dan sandera sudah ada sejak Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 17/2014), sebelum ada perubahan yang tidak pernah dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan DPR dalam keterangannya juga menjelaskan bahwa terhadap adanya ancaman panggil paksa dan sandera telah ada sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 22/2003) yang oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 telah dinyatakan bahwa tindakan paksa maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan.

Terhadap keterangan DPR tersebut, setelah Mahkamah mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003, ternyata amar putusannya menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat di terima dengan alasan bahwa para Pemohon dalam permohonan tersebut tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dan pertimbangan Mahkamah yang menyinggung mengenai upaya panggil paksa dan penyanderaan terbatas menjelaskan secara tekstual bunyi pasal 30 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU/22/2003 yang pada saat itu norma dari pasal tersebut adalah menegaskan panggilan paksa dan penyanderaan dilakukan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Boleh jadi apabila norma pasal yang mengatur tentang panggilan paksa dan penyanderaan tersebut sudah seperti yang ada pada saat ini, dimana telah secara *rigid* mengatur tentang tata cara pemanggilan paksa dan lembaga yang berwenang melakukan pemanggilan paksa dan penyanderaan, maka akan ditemukan beberapa kendala konstitusional sebagaimana pendapat Mahkamah yang telah diuraikan tersebut diatas. Terlebih penekanan pendapat

Mahkamah dalam Putusan tersebut bahwa panggilan paksa dan penyanderaan pihak-pihak dalam persidangan DPR yang sedang melakukan fungsi pengawasan dengan hak angket. Hal ini jelas berbeda dengan norma pasal 73 ayat (1) UU MD3 yang hakikatnya adalah pemanggilan setiap orang dalam rapat DPR tanpa ada penegasan dalam konteks rapat apa pemanggilan tersebut dilakukan. Dengan uraian pertimbangan tersebut diatas Mahkamah tidak sependapat dengan argumen keterangan DPR *a quo*. Begitu pula dengan keterangan DPR lainnya yang menjelaskan bahwa panggilan paksa dan penyanderaan tersebut merupakan implementasi konsep hak memanggil secara paksa seseorang yang dipandang perlu didengar keterangannya (hak *subpoena*) yang juga dianut oleh lembaga legislatif di beberapa negara seperti di Amerika Serikat dan Selandia Baru, dimana dengan alasan itu menurut DPR hak *subpoena* dirasa penting untuk dimiliki DPR sebagai lembaga legislatif yang mewakili rakyat untuk melakukan upaya penyelidikan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dimana penyelidikan tersebut bukan merupakan penyelidikan dalam ranah proses penegakan hukum (*pro justicie*) [*sic!*].

Terhadap argumentasi DPR tersebut Mahkamah berpendapat bahwa hak *subpoena* secara historis diperuntukkan untuk panggilan di depan persidangan pengadilan dan itu jelas serta tegas dalam konsep penegakan hukum. Oleh sebab itu apabila kemudian DPR ingin menggunakan kewenagannya untuk

memanggil setiap orang, tentu konteksnya bukan pada rapat DPR akan tetapi yang masih mempunyai relevansi adalah ketika akan menggunakan penyelidikan dengan hak angket. Namun demikian tentang modus untuk menghadirkan setiap orang yang akan dimintai keterangan yang disertai dengan sanksi-sanksi, hal tersebut memerlukan kecermatan dan kehati-hatian mengingat mekanisme panggilan paksa dan sandera yang diatur dalam pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 memiliki masalah konstitusionalitas, baik permasalahan mengenai status jenis-jenis rapat DPR sebagai forum yang seolah-olah bagian dari proses penegakan hukum maupun permasalahan kewenangan kepolisian yang hanya dapat memanggil seseorang sebagai saksi dalam rangka penegakan hukum. Sulitnya mengidentifikasi secara jelas apakah kewenangan panggilan paksa dan sandera sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 adalah kewenangan DPR atau Kepolisian itulah yang menjadi dasar pertimbangan Mahkamah dalam menilai konstitusionalitas pasal *a quo*. Bilamana DPR memang mempunyai kewenangan untuk itu, *quod non*, maka terlebih dahulu harus jelas apakah forum rapat tersebut menjadi bagian penegakan hukum atau bukan. Sebab kewenangan DPR untuk melakukan penyelidikan dalam hak angket sekalipun, harus dijernihkan terlebih dahulu apakah bagian dari proses penegakan hukum atau bukan, karena hasil penyelidikan melalui hak angket oleh DPR apabila ditemukan adanya indikasi atau dugaan tindak pidana tidak serta-merta dapat ditindaklanjuti untuk dilakukan penyidikan oleh penegak

hukum karena tetap harus dilakukan penyelidikan terlebih dahulu. Sementara itu apabila kewenangan tersebut dilimpahkan kepada lembaga kepolisian, maka juga akan menimbulkan permasalahan baru sebagaimana yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah sebelumnya, yaitu bahwa kepolisian hanya dapat melakukan panggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan merupakan bagian dari kewenangannya yang secara *genuine* memang kepolisian sedang melakukan proses penegakan hukum, bukan dalam konteks menerima kewenangan yang dilimpahkan dari lembaga lain yaitu DPR. Terlebih kewenangan kepolisian dalam tindakan penyanderaan, yang menurut Mahkamah hingga saat ini belum mendapatkan rujukan dasar kewenangan kepolisian untuk dapat melakukan penyanderaan dalam proses penegakan hukum.

Terhadap kekhawatiran DPR sebagaimana yang diuraikan dalam persidangan bahwa fungsi pengawasan adalah fungsi yang mendukung fungsi anggaran dan fungsi legislasi, yang demikian diperlukan kesempatan yang terbuka bagi DPR untuk berinteraksi dengan rakyat sehingga pasal *a quo* diperlukan sebagai penyeimbang untuk melawan absolutisme kekuasaan (eksekutif) yaitu dengan selalu melakukan pengawasan terhadap pemerintah serta Pasal ini penting memberi penguatan kepada lembaga Parlemen di tengah penguatan sistem presidensial akan tetapi selama ini lembaga atau orang yang dipanggil tidak menghadiri panggilan DPR tersebut, menurut Mahkamah kekhawatiran tersebut dapat dieliminir dengan meningkatkan partisipasi

masyarakat dalam setiap proses di DPR. Seandainya memang terdapat lembaga atau perorangan yang dengan itikad tidak baik, atau dengan sengaja tidak mendukung panggilan DPR dan hal tersebut terkategori sebagai perbuatan melanggar hukum, maka tidak terdapat hambatan apapun bagi DPR untuk melakukan langkah hukum sesuai dengan mekanisme hukum yang berlaku.

C. Pendapat Hakim

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat kewenangan DPR meminta bantuan kepolisian untuk memanggil paksa setiap orang dan melakukan penyanderaan semakin jelas memiliki persoalan konstiusionalitas, sehingga kekhawatiran yang berujung pada rasa takut setiap orang akan berlakunya norma Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 yang dapat menjauhkan hubungan kemitraan secara horizontal antara DPR dengan rakyat sebagai konstituennya dapat menjadi kenyataan. Oleh karena itu lebih jauh apabila hal ini dihubungkan dengan dalil para Pemohon sebagaimana terurai dalam permohonan *a quo*, maka menurut Mahkamah permohonan para Pemohon, mengenai inkonstitusionalitas Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 beralasan menurut hukum.

D. Dasar Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi NO. 16/PUU-XVI/2018

Dasar hukum yang di gunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara No. 16/PUU-XVI/2018 dilakukan dengan proses yang cukup panjang.

Keputusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap batu uji UUD 1945 yakni pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 28 D ayat (1) sudah sangat relevan dan sesuai dengan substansi norma hukum yang terdapat di dalam Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam menilai konstiusionalitas Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) tentang Pemanggilan paksa adalah apakah kewenangan pemanggilan paksa dan sandera itu menjadi kewenangan DPR atau kewenangan penegak hukum yaitu kepolisian.

Beberapa dasar pertimbangan yang didasarkan pada dalil-dalil para Pemohon, alat bukti surat/tulisan, keterangan 2 (dua) orang ahli, keterangan pemerintah, dan keterangan DPR. Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi memutuskan norma hukum tersebut telah bertentangan dengan UUD 1945.

E. Amar Putusan

Amar Putusan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 tentang Pemanggilan Paksa dan Sandera, tentang Mengambil Langkah Hukum atau Langkah Lain, tentang Pemanggilan dan Permintaan Keterangan Anggota DPR mengadili:

- a. Mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian;
- b. Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- c. Pasal 122 huruf I Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- d. Frasa *“pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden”* dalam pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dalam konteks semata-mata pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diduga melakukan tindak pidana; sementara itu, frasa “*setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan*” dalam pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) selengkapnya menjadi:

“pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden.”

- e. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia;
- f. Menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Arief Hidayat, Manahan M.P Sitompul, Maria Farida Indrati, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Selasa tanggal lima, bulan Juni, tahun dua ribu delapan belas, dan pada hari Kamis, tanggal dua puluh satu, bulan Juni, tahun dua ribu delapan belas, yang diucapkan dalam sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal dua puluh delapan, bulan Juni, tahun dua ribu delapan belas, selesai diucapkan pukul 14.16 WIB, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Arief Hidayat, Manahan M.P Sitompul, Maria Farida Indrati, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Anak Agung Dian Onita sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.²

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018.

BAB IV

ANALISIS DATA

A. Wewenang DPR Dalam Hal Pemanggilan Paksa Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018

Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga negara yang dimana kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya. DPR termasuk kedalam cabang kekuasaan legislatif. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat.¹ Dewan Perwakilan Rakyat merupakan representasi rakyat Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.² DPR memiliki fungsi-fungsi yaitu, fungsi legislasi merupakan perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden, serta fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dari APBN.

Dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan inilah yang harusnya di utamakan. Artinya, wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 298.

²Backy Krisnayuda, *Pancasila&Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), h. 75.

untuk menyuarakan aspirasi,kepentingan, dan pendapat rakyat.³ Bahkan secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula di bedakan, yaitu: *control of policy making, control of policy executing, control of budgeting, control of budget implementation, control of govenrment performances, dan control of political appointment of publics officials*.⁴ DPR mempunyai wewenang pengawasan terhadap eksekutif, Dengan adanya fungsi pengawasan DPR dapat membatasi dan mengendalikan penguasa. Selanjutnya, tujuan dari fungsi pengawasan oleh DPR itu sendiri adalah untuk mengontrol kekuasaan dimana perilaku dan kebijakannya merugikan rakyat serta untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.

Beralih dari fungsi-fungsi DPR, DPR sebagai lembaga negara juga memiliki wewenang yang melekat pada nya, diantaranya kewenangan tentang mekanisme pemanggilan paksa sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada Pasal 73: 1. *DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR; 2. Setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1); 3. Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan*

³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ... h. 304.

⁴*Ibid*, h. 302.

paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia; 4. Panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut: a. Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa; b. Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan; c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memerintahkan Kepala Kepolisian daerah ditempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1); 5. Dalam hal menjalankan panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menyandera setiap orang untuk paling lama 30 (tiga puluh) Hari; 6. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pada saat Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 mengenai mekanisme pemanggilan paksa ini telah sah dan mulai diundangkan sejak februari 2018, ternyata mengandung kontroversi dikalangan masyarakat Indonesia. Berbagai argumen tentang pasal tersebut muncul di media massa, baik media elektronik maupun media cetak. Adanya putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 disebabkan karena adanya permohonan yang diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Dr. Husdi Herman, S.H., M.M. seorang

dosen, dan Yudhistira Rifky Darmawan seorang mahasiswa. Yang menyatakan bahwa adanya ketentuan pada Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adanya pertentangan norma antara Pasal tersebut dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), pasal 20A ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1).

Alasan para pemohon mengajukan *judicial review* ke MK dengan mendalilkan beberapa alasan-alasan mendasar, yaitu: Instrumen pemanggilan paksa dan sandera itu di berikan rakyat untuk mengontrol kekuasaan yang suatu saat perilaku atau kebijakannya merugikan kepentingan rakyat, karena DPR hadir untuk menerjemahkan kehendak rakyat dengan cara menyerap aspirasi rakyat oleh karenanya rakyat tidak pernah menghendaki bahkan terpikir untuk dirinya dipanggil paksa/sandera oleh wakilnya sendiri, instrumen pemanggilan paksa dan sandera yang dilakukan diluar konteks pelaksanaan hak angket merupakan bentuk upaya menghadap-hadapkan institusi DPR dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan dan maka hal ini mencerminkan tidak berjalannya fungsi DPR dalam menyerap aspirasi, mekanisme pemanggilan paksa dan sandera yang tidak jelas parameternya dalam konteks fungsi DPR sehingga menjadi multitafsir pun dapat dilakukan dalam fungsi legislasi bahkan fungsi anggaran, konstruksi Pasal 73 ayat (6) UU MD3 menimbulkan ketidakpastian hukum karena seolah DPR melemparkan beban kepada Kepolisian untuk mengatur parameter dan kapan berlakunya pemanggilan paksa dan sandera tersebut untuk dilakukan. bahwa

setelah para pemohon menguraikan alasan-alasan seperti tersebut diatas, maka para pemohon menilai Pasal 73 ayat (3) ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 Tahun 2018 bertentangan dengan UUD 1945 yaitu Pasal Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta bertentangan dengan Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (1).

Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan tidak lain berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), agar konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan secara konsisten oleh setiap komponen negara dan masyarakat.⁵ Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut: untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di berikan oleh UUD; memutus pembubaran partai politik; memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁶

kepaniteraan Mahkamah telah menerima pengajuan permohonan oleh para pemohon dengan berkas permohonan No. 30/PAN.MK/2018 dan telah dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi dengan No. 16/PUU-XVI/2018 dengan dalil-dalil para Pemohon, alat bukti surat/tulisan, serta keterangan 2 (dua) orang ahli.

⁵Muhammad Kadafi, *Tembak Mati Sebagai Eksekusi Pidana Mati Dalam Perspektif Hukum Positif&Hukum Islam (Telaah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-VI-2008)* (Jurnal Al-Adalah Vol. XII, No. 3 oleh UIN Raden Intan, Lampung, Juni 2015), h. 571 (On-Line), Tersedia di: <http://ejournal.radenintan.ac.id/>, (9 Juli 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

⁶*Ibid.*

Dalam persidangan bertanggal 19 April 2018 para pemohon mengajukan satu orang ahli yakni Dr, Zainal Arifin Mochtar, S.H., L.L.M yang dalam penjelasan pada pokoknya adalah pasal ini merupakan penguatan terhadap konsep pemanggilan paksa yang ada selama ini didalam konsepsi UU yang mengatur tentang susunan dan kedudukan di lembaga legislatif pun pasal ini tidak dapat di terima sebagai suatu Pasal yang dapat di berlakukan untuk setiap orang da setiap keadaan. Terkait hak *subpoena*, *subpoena* adalah konsepsi yang merupakan pengejawantahan dari *ius puniendi*, yaitu hak negara untuk melakukan proses hukum terhadap pelanggar hukum. Sekalipun jika ingin diterapkan maka hanya bisa terhadap orang yang sedang dilakukan upaya penyelidikan (*enquette*) terhadapnya. Persidangan selanjutnya pada 3 Mei 2018, para pemohon mengajukan kembali satu orang ahli yakni Dr. Margarito Kamis, S.H., M.Hum yang pada penjelasannya adalah dalam mengatribusi hak melakukan penyelidikan oleh DPR itu diperlukan juga pemanggilan kepada setiap orang untuk di dengar keterangannya. Dalam hal ini ahli menyebutkan Presiden sebagai figur tata negara yang dituduh melakukan pelanggaran hukum tertentu dimana proses penyidikannya yang secara konseptual bersifat *judicial* oleh karenanya menurut ahli itu di perlukan juga hak pemanggilan paksa.

Di dalam petitumnya, pemohon memohonkan kepada yang mulia majelis hakim MK untuk mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dan Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam penjelasan pemerintah, berpendapat bahwa mekanisme pemanggilan paksa bukanlah hal yang baru diatur dalam UU *a quo*, pemanggilan paksa sudah di atur dalam Pasal 30 UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 72 UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3, Pasal 73 UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 dan pada pokoknya mekanisme pemanggilan paksa sama dengan ketentuan pada UU MD3 sebelumnya namun *a quo* lebih luas mengatur mengenai mekanisme pemanggilan paksa. Terhadap keterangan pemerintah selanjutnya, bahwa pemerintah sebenarnya hanya mengusulkan perluasan kepemimpinan di DPR dan MPR. Akan tetapi ketika telah dibahas justru merembet ke pokok bahasan lain.

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan para pemohon, maka DPR menanggapi dan memberikan keterangan bahwa ketentuan dalam pasal-pasal *a quo* merupakan *original intent* para pembentuk undang-undang sebagai suatu *open legal policy*. Jadi, perlu kiranya para pemohon memahami bahwa terkait hal yang dipersalkan oleh para pemohon bukan merupakan *objectum litis* terhadap pengujian undang-undang.

DPR RI mengutip pertimbangan putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan: “menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau

sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang atau sebagian isinya dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*.” Pun mengutip putusan MK No. 010/PUU-III/2005 yang menyatakan “sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.”

Pemanggilan paksa oleh DPR RI dilakukan dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi konstitusional DPR RI sebagai wakil rakyat, yaitu terhadap seluruh aktivitas berbangsa dan bernegara terkait dengan melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan serta fungsi representasi rakyat dalam rangka menjalankan kedaulatan rakyat.⁷ Pasal *a quo* diperlukan oleh DPR RI sebagai penyeimbang untuk melawan absolutisme kekuasaan (eksekutif) yang digunakan DPR RI untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah.⁸ Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dalam keterangan DPR lainnya, DPR juga menerangkan bahwa pemanggilan paksa harus dimaknai sebagai bagian dari

⁷Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018, h. 62.

⁸*Ibid.*, h. 64.

komunikasi untuk menyampaikan aspirasi kepada wakil rakyat dan merupakan suatu kewajiban apabila setiap orang harus berhadap-hadapan dengan wakil rakyat karena *checks and balances* di perlukan dalam relasi institusional, yaitu DPR RI dengan perorangan.

Terhadap dalil-dalil para pemohon tentang inkonstitusionalitas Pasal 73 UU MD3, maka DPR kembali menjelaskan bahwa konteks pemanggilan paksa dan sandera sudah ada sejak UU 17/2014 dan UU 22/2003. DPR RI mengutip Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 telah menyatakan “Bahwa tindakan paksa maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan.”.

DPR RI sebagai lembaga legislatif dan Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah eksekutif yang memiliki fungsi yudikatif memerlukan *checks and balances*, DPR dalam pernyataannya menyatakan hubungan DPR RI dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah mitra kerja. Dimana DPR memiliki 3 (tiga) fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, serta fungsi pengawasan yang masing-masing dijelaskan oleh DPR adalah: Dalam fungsi legislasi, membentuk UU Kepolisian serta berbagai undang-undang terkait yang mendelegasikan maupun menunjang pelaksanaan kerja Polri. Dalam fungsi anggaran, agar seluruh program kerja Polri dapat terwujud maka DPR

melaksanakan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi anggaran. Dalam fungsi pengawasan, tugas pokok dan fungsi Polri senantiasa mendapat pengawasan dari DPR misal, secara rutin dilakukan rapat kerja untuk menjelaskan perkembangan dan kinerja Polri.

Untuk memenuhi Permintaan DPR dalam menggunakan Polri, DPR mendasarkan Pasal 245 ayat (4) huruf a UU MD3. Meskipun wajib, Kepolisian akan melihat terlebih dahulu kelengkapan permintaan DPR RI tersebut. Pandangan DPR RI lainnya adalah dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, pemanggilan paksa bukan merupakan *frame pro justicia*, melainkan ditujukan untuk menerima laporan, klarifikasi, dan memecahkan suatu persoalan dalam raker, RDP, dan RDPU.

Berdasarkan risalah rapat kerja dengan menkumham dan mendagri pada 7 Februari 2018, Yasonna Laoly, SH sebagai menkumham mewakili pemerintah menyetujui frasa mengenai “pejabat negara, badan hukum, pejabat pemerintah, badan hukum dan masyarakat” diganti dengan “setiap orang”, tujuannya adalah supaya tidak ada diskriminasi, dan itu di setujui untuk menjadi rumusan Pasal 73.⁹

Terkait pengujian Pasal 73 dengan masing-masing pihak yang berkaitan, maka Mahkamah dalam konklusinya mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*; para pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *aquo*; dan pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian. Mahkamah mengadili dalam amar putusannya yang menyatakan bahwa

⁹*Ibid.*, h. 154.

Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Terkait kewenangan Mahkamah dalam menguji konstiusionalitas Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU MD3 ini sejatinya sudah sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana yang terdapat dalam dasar hukum kewenangan MK yaitu pada Pasal 24C ayat 1 UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 8 Tahun 2011, dan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 Tahun 2009, Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.¹⁰

Sebelum Mahkamah mempertimbangkan dalil-dalil para pemohon, Mahkamah terlebih dahulu menjelaskan tentang *nature* UU MD3 yang pada pokoknya adalah UU MD3 adalah UU yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Keberadaan lembaga-lembaga perwakilan ini perlu diatur dalam Undang-Undang agar jelas kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenangnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Dengan demikian, pengaturan dalam undang-undang mengenai fungsi, wewenang, maupun tugas dari masing-masing lembaga tersebut tidak boleh melampaui atau keluar dari

¹⁰*Ibid.*, h. 169.

kualifikasi atau karakter perwakilan lembaga-lembaga tersebut yang diberikan oleh UUD 1945 secara eksplisit maupun implisit. Bahwa, UU MD3 secara sosiologis, semakin tinggi derajat penerimaan dan perasaan keterwakilan pihak-pihak yang di representasikan oleh lembaga-lembaga tersebut makin tingginya legitimasi lembaga-lembaga itu. Paralel dengan proposisi tersebut maka makin tinggi penerimaan masyarakat terhadap undang-undang yang mengatur fungsi, wewenang, dan tugas lembaga-lembaga perwakilan tersebut juga berarti makin tinggi legitimasi undang-undang dimaksud. Bahwa UU MD3 sebagai undang-undang yang pada prinsipnya berkenaan dengan pengaturan perihal SUSDUK MPR, DPR, DPD, dan DPRD sehingga pada dasarnya seharusnya memuat norma yang berlaku secara internal dan bersifat organisatoris terhadap lembaga-lembaga tersebut. Materi muatan pengaturan terhadap hal-hal yang bersifat eksternal tersebut haruslah sebatas pengaturan yang bersifat deklaratif guna menghindari kemungkinan terjadinya tumpang-tindih terlebih lagi mengambil-alih materi muatan yang seharusnya merupakan materi muatan undang-undang lain.¹¹

Berdasarkan dalil para pemohon terkait dengan inkonstitusionalitas Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), mahkamah dengan pertimbangannya menurut penulis, dasar hukum yang di gunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara No. 16/PUU-XVI/2018 dilakukan dengan proses yang cukup panjang. Keputusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada UUD 1945 yakni pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 19 ayat (1),

¹¹*Ibid.*, h. 183-187.

Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 28 D ayat (1) sudah sangat relevan dan sesuai dengan substansi norma hukum yang terdapat di dalam pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Pada tahun 2018 UU MD3 telah mengalami pembaharuan, Undang-Undang yang salah satu Pasalnya mengatur tentang pemanggilan paksa. Hal paling elementer dan krusial yang di permasalahan adalah norma yang terdapat dalam Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 yang mengatur pemanggilan paksa dan sandera yang tidak jelas parameternya dalam konteks fungsi DPR. Sehingga dapat ditafsirkan bahwa pemanggilan paksa dan sandera dapat dilakukan termasuk dalam fungsi legislasi bahkan fungsi anggaran. Sejatinya, proses pemanggilan paksa dan sandera hanya ditemukan dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum, bahkan didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) pun juga tidak ditemukan istilah pemanggilan paksa maupun panggil paksa.

Ketika Pemanggilan paksa dilakukan, maka harus sesuai dengan peraturan yang berlaku yang diatur secara tegas yaang terdapat dalam pasal 112 ayat (2) KUHP. Yaitu, harus ada pemanggilan yang sah terlebih dahulu, setelah sudah dua kali dipanggil secara sah tidak datang juga, barulah dijemput paksa dan hal ini berlaku bagi seorang saksi maupun tersangka. Oleh karena hal tersebut, tindakan upaya pemanggilan paksa merupakan sebuah upaya yang secara esensi

mengandung perampasan hak pribadi seseorang dan hanya dikenal dalam proses penegakan hukum yang konkretnya adalah hukum pidana yang salah satunya lembaga kepolisian mempunyai kewenangan untuk itu disamping lembaga penegak hukum lainnya, misalnya Kejaksaan dan KPK.

Menurut Mahkamah, dalam rumusan pasal 73 ayat (1) UU MD3 tersebut tidak disebutkan secara tegas jenis rapat yang dimaksudkan dalam pasal *a quo*. Sehingga, tidak jelas identifikasi jenis rapat yang berkorelasi dan relevan atau tidak untuk menghadirkan seseorang dimintai keterangannya oleh DPR. Oleh karena itu dapat dimaknai seolah-olah dalam setiap kegiatan rapat, DPR dapat melakukan pemanggilan seseorang. Penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan sejauh mana kewenangan DPR untuk memanggil setiap orang dalam setiap rapat yang didalamnya melekat pula kewenangan pemanggilan paksa dan bahkan penyanderaan dimana kewenangan tersebut disubstitusikan kepada lembaga kepolisian.

Menurut penulis, mengingat DPR adalah lembaga politik dan bukan lembaga penegak hukum, Sekalipun upaya pemanggilan paksa tersebut menggunakan kewenangan yang ada pada lembaga kepolisian, maka sekali lagi hal ini juga terbantahkan bahwa disamping proses rapat yang diselenggarakan DPR bukan bagian dari proses penegakan hukum, lembaga kepolisian baru mempunyai kewenangan melakukan pemanggilan paksa terhadap seseorang untuk dimintai keterangannya menjadi saksi atau tersangka ketika lembaga kepolisian tersebut telah mendapatkan laporan adanya dugaan tindak pidana. Dan panggilan

paksa itupun harus melalui beberapa tahapan panggilan secara patut sebanyak dua kali dan apabila yang dipanggil tidak hadir tanpa alasan yang sah baru dapat dilakukan tindakan “menghadirkan dengan paksa”.

Mahkamah telah mempertimbangkan keterangan DPR terhadap norma yang terdapat dalam Pasal *a quo* yang singkatnya adalah konteks pemanggilan paksa dan sandera sudah ada sejak Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, sebelum ada perubahan yang tidak pernah dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi. Dan DPR dalam keterangannya juga menjelaskan bahwa terhadap adanya ancaman panggil paksa dan sandera telah ada sejak UU 22/2003 yang oleh Putusan MK No. 014/PUU-I/2003 telah dinyatakan bahwa tindakan paksa badan maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan. Lalu kemudian, Mahkamah mencermati Putusan MK No. 014/PUU-I/2003 yang amar putusannya menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat di terima dengan alasan bahwa para Pemohon dalam permohonan tersebut tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) yang pada pertimbangannya Mahkamah menyinggung mengenai upaya panggil paksa dan penyanderaan terbatas menjelaskan secara tekstual bunyi pasal 30 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU/22/2003 yang pada saat itu norma dari pasal tersebut adalah menegaskan

panggilan paksa dan penyanderaan dilakukan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan uraian pertimbangan tersebut diatas Mahkamah tidak sependapat dengan argumen keterangan DPR *a quo* .

Dalam keterangan DPR lainnya, menurut DPR hak *subpoena* dirasa penting untuk dimiliki DPR sebagai lembaga legislatif yang mewakili rakyat untuk melakukan upaya penyelidikan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dimana penyelidikan tersebut bukan merupakan penyelidikan dalam ranah proses penegakan hukum. Terhadap argumentasi DPR tersebut Mahkamah berpendapat bahwa *hak subpoena* secara historis diperuntukkan untuk panggilan didepan persidangan pengadilan dan itu jelas serta tegas dalam konsep penegakan hukum.

Yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam menilai konstitusionalitas Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) tentang Pemanggilan paksa adalah apakah kewenangan pemanggilan paksa dan sandera itu menjadi kewenangan DPR atau kewenangan penegak hukum yaitu kepolisian. Dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya, ketika DPR memanggil orang atau suatu lembaga untuk hadir dalam rapat DPR dalam rangka untuk membahas kepentingan bangsa dan negara, DPR mengkhawatirkan lembaga atau orang yang di panggil tersebut tidak dapat memenuhi panggilan DPR. Menurut hakim, kekhawatiran tersebut dapat dieliminir dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses di DPR.

Berdasarkan dalil-dalil para Pemohon, alat bukti surat/tulisan, keterangan 2 (dua) orang ahli, keterangan pemerintah, dan keterangan DPR, pertimbangan Mahkamah menunjukkan bahwa Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) semakin jelas memiliki persoalan konstusionalitas karena pasal *a quo* merupakan hal yang paling elementer dan krusial. Ketika Pasal *a quo* tetap berlaku, maka hal tersebut dapat menjauhkan hubungan kemitraan secara horizontal antara DPR dengan rakyat sebagai konstituennya serta timbulnya kekhawatiran yang berujung pada rasa takut setiap orang akan berlakunya norma Pasal *a quo*. Maka permohonan para Pemohon, mengenai inkonstitusionalitas Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU MD3 beralasan menurut hukum.

B. Pandangan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Wewenang DPR Dalam Hal Pemanggilan Paksa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi NO. 16/PUU-XVI/2018

Al-Qur'an dijadikan dasar hukum pertama dalam Islam, yang menjadi Undang-Undang Dasar bagi orang-orang yang mendapat petunjuk dengan petunjuk Allah SWT. Hadis atau Sunnah Nabi Muhammad SAW adalah dasar hukum Islam kedua setelah Al-Qur'an. Islam dalam menjalani realita kehidupan menhghadapi beberapa masalah dengan mendasarkan kepada Al-Qur'an dan Hadis. Salah satunya mengenai putusan Mahkamah Konstitusi NO. 16/PUU-XVI/2018 mengenai pemanggilan paksa oleh DPR sejalan dengan syariat Islam yang dimana pada ayat-ayat Al-Qur'an mengandung petunjuk dan pedoman bagi manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara yang diantaranya tentang keadilan dan persamaan.

Mengenai tentang pemanggilan paksa yang menimbulkan polemik di kalangan masyarakat Indonesia. Dengan dasar kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, hakim Mahkamah Konstitusi menetapkan dibatalkannya Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 tentang Pemanggilan Paksa dengan salah satu dasar yang didasarkan pada pasal 28D UUD 1945 yang berbunyi *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”*.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 yang membatalkan mekanisme tentang Pemanggilan Paksa sejatinya telah mengembalikan hakikat DPR sebagai lembaga politik yang sejatinya adalah DPR adalah wadah untuk menerjemahkan kehendak rakyat dengan cara menyerap aspirasi rakyat, mengembalikan kerugian hak konstitusional para pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil, serta tidak adanya lagi rasa takut pada setiap orang terhadap pemanggilan paksa yang dilakukan oleh DPR, serta sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip fiqh siyasah dusturiyah.

Fiqh Siyasah dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara terkait dengan prinsip dasar bentuk pemerintahan, berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan tentang pembagian

kekuasaan. Siyasah dusturiyah memahami seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan roh syariat Islam untuk mewujudkan kemashlahatn umat.¹² Terkait dengan pemanggilan paksa yang telah di undangkan oleh DPR menjadi undang-undang yang dinilai oleh sebagian besar rakyat bertentangan dengan UUD 1945 serta menjadi polemik bagi rakyat Indonesia, hal ini bertolak belakang dan tidak sesuai dengan fiqh siyasah dusturiyah, karena hal tersebut lebih banyak menuju ke arah yang menimbulkan kemudharatannya daripada kemaslahatannya. Oleh karena itu, para pemohon mengajukan Judicial Riview ke MK karena rakyat berhak atas jaminan hak asasi manusia, perlindungan, kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintah nya.

Fiqh Siyasah dusturiyah merupakan salah satu kajian terpenting dalam suatu negara mengingat definisinya adalah berkaitan dengan perundang-undangan negara. Hubungan antara pemerintah dengan rakyat, wakil rakyat dengan rakyat nya. Dengan pandangan inilah penulis menganalisis tentang pemanggilan paksa menurut pandangan fiqh siyasah dusturiyah.

Ahl al-halli wa al-‘aqdi adalah orang yang bertanggung jawab atas semua kemaslahatan rakyat serta menduduki jabatan pemerintah sebagai wakil rakyat (*ahl al-hall wa al-aqd*) dan jabatan lainnya dalam negara Islam, mengutamakan kepada seseorang yang memiliki karakter sebagai pemimpin serta prinsip-prinsip

¹²Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam: Siyasah Dusturiyah*, h. 25.

seorang pemimpin yakni bertanggung jawab, tauhid, musyawarah, dan keadilan. Yang memiliki tujuan dengan menjalankan pemerintahan yang menimbulkan kemaslahatan bagi umat yang di pimpinnya. Ulama fiqh mengistilahkan *Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd* dengan Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat, Dan istilah ini untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.

Demikian pula dengan undang-undang yang telah dibentuk oleh pemerintah dan wakil rakyat Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk menyuarakan aspirasi rakyat serta memiliki tujuan yang sama yaitu kemaslahatan umat secara keseluruhan. DPR dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya haruslah sejalan dan tidak keluar dari apa yang telah tertera dalam UUD 1945.

Mengenai Pasal 73 UU MD3 tentang pemanggilan paksa yang telah sah dan di undangkan oleh DPR RI justru mencederai hakikat kehadiran DPR itu sendiri sebagai wakil rakyat dalam menerjemahkan aspirasi rakyat. DPR tidak bisa sewenang-wenang menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memanggil setiap orang untuk dipanggil paksa dalam setiap rapat DPR, karena sesungguhnya kewenangan pemanggilan paksa itu hanya ada dalam ranah konsep penegakan hukum saja yang diatur dalam KUHAP Indonesia serta bertentangan dengan UUD 1945 yakni salah satunya pada pasal 28D ayat (1) yang norma hukumnya berbunyi “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama*

dihadapan hukum". Pasal tersebut terlihat bahwa semua warga masyarakat indonesia baik pejabat negara, pejabat pemerintah, dan warga masyarakat setara kedudukannya dihadapan hukum. Karena undang-undang tersebut bertujuan untuk menyama ratakan hak-hak warga negaranya di hadapan hukum tanpa terkecuali. Dalam pandangan fiqh siyasah dusturiyah pemanggilan paksa tidak sesuai dan bertentangan dengan keberadaan *Ahlul halli wal aqdi* yang sejatinya memiliki tujuan untuk menimbulkan kemaslahatan bagi umat yang dipimpinnya.

Siyasah dusturiyah yang pembahasannya mencakup masalah perundang-undangan negara yang sejalan dengan nilai-nilai syariat Islam. Karena, tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan yaitu untuk mencapai kesejahteraan umat, untuk memenuhi kebutuhan umat, serta untuk kemaslahatan umat secara keseluruhan. Namun, apabila peraturan perundang-undangan yang telah dibuat dan berlaku tidak sesuai dengan syariat Islam, maka yang berwenang untuk menyelesaikan perkara tersebut adalah lembaga yudikatif. Tugas lembaga yudikatif adalah memutuskan perselisihan yang dilaporkan kepada nya dari orang-orang yang berseteru dan menerapkan hukum perundang-undangan kepadanya dalam rangka menerapkan keadilan di muka bumi dan menerapkan kebenaran di antara orang-orang yang meminta peradilan.¹³ Didalam Al-Qur'an terdapat beberapa ayat yang mengatur tentang keadilan dan penegakan hukum, diantaranya:

¹³Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan, Peradilan, dan Adat dalam Islam* (Jakarta: Khalifa Pustaka Al-Kautsar Group, 2004), h. 73.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ
وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا أَهْوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا
وَإِنْ تَلَوْدَا أَوْ تَعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan” (Q.S. Al-Nisa’: 135).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hakikatnya Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi utama sebagai lembaga peradilan yaitu mengawal agar Konstitusi dapat dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*). Karena Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka tanpa ada intervensi dari lembaga-lembaga negara lain yang menegakkan hukum dan keadilan. Dengan adanya MK, semua undang-undang yang di nilai bertentangan dengan UUD dapat dimintakan *judicial review* (pengujian yudisial) untuk di nyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau inkonstitusional, sehingga tak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁴

Menurut pandangan fiqh siyasah dusturiyah, adanya putusan Mahkamah Konstitusi NO. 16/PUU-XVI/2018 yang membatalkan Pasal 73 ayat (3), ayat (4),

¹⁴Khairuddin, Iskandar Muda, *Pokok-Pokok Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Lampung, Fakultas Syari’ah IAIN Raden Intan, 2012), h. 27.

ayat (5), ayat (6) tentang pemanggilan paksa Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD di benarkan dan sejalan dengan konsep siyasah dusturiyyah yang termasuk kedalam ruang lingkup siyasah dusturiyyah yakni siyasah qadla'iyah atau disebut dengan kekuasaan yudikatif yang didalamnya mencakup masalah-masalah peradilan. Kekuasaan kehakiman ini untuk menyelesaikan perkara-perkara yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah atau tidaknya undang-undang untuk di layangkan yang sebelumnya sudah di uji dalam pokok materi konstitusi suatu negara. Kekuasaan kehakiman memiliki tujuan yaitu untuk menegakkan kebenaran serta menjamin terlaksananya keadilan serta menjamin kepastian hukum demi kemaslahatan umat manusia di setiap negara.

Menurut pandangan fiqh siyasah dsturiyah ini tentang pembatalan wewenang tersebut sejalan dengan konsep pengawasan yang dilakukan dalam fiqh siyasah dusturiyah ialah Wilayatul Hisbah yang memerintahkan kebaikan, jika terbukti kebaikan ditinggalkan dan mencegah kemungkaran jika terbukti kemungkaran banyak dilakukan. Menutup semua pintu kerusakan dan mencari segala kemaslahatan atau *amar ma'ruf nahi munkar* adalah inti dari tugas pengawasan terhadap orang-orang yang memiliki kekuasaan. Yang kemudian apabila kewenangan pemanggilan paksa tersebut tidak di batalkan, maka akan menimbulkan kemudharatan dan kemungkaran bagi umat Indonesia dan

mekanisme pemanggilan paksa bertolak belakang dengan fungsi pengawasan dalam fiqh siyasah yaitu wilayatul hisbah.

Islam memerintah kepada setiap umatnya dalam menetapkan hukum tidak memandang perbedaan agama, serta untuk supaya berlaku adil dan menegakkan keadilan. Keadilan adalah salah satu prinsip kepemimpinan dalam Islam. Sebagaimana yang tertulis di dalam Al-Qur'an, surat An-Nisa' ayat 58. Allah berfirman:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: *“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”* (Q.S. Al-Nisa': 58).

Ayat tersebut menerangkan bahwasannya Allah menyuruh untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, yaitu seluruh manusia dan yang paling utama adalah para pemimpin dan penguasa yang wajib bagi mereka menunaikan amanat, mencegah kedzaliman, serta senantiasa berusaha menegakkan keadilan yang telah Allah limpahkan atas amanat yang telah mereka pikul dalam kebijakan-kebijakan mereka. Menetapkan hukum dengan adil disini adalah dengan tidak condongnya qadhi atau penguasa kepada salah satu pihak yang bersengketa. Dan agar tidak mengutamakan seseorang atas orang lain

dikarenakan hubungan kekerabatan, jabatan, kemashlahatan pribadi, atau hawa nafsu. Akan tetapi seorang qadhi memberi putusan bagi yang berhak sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah. Seorang penguasa dalam memperlakukan rakyatnya harus sama rata tanpa mengutamakan seseorang. Sungguh Allah maha mendengar apa yang qadhi putuskan, dan maha melihat ketika ia mengeluarkan putusannya.

Islam menganut asas persamaan dalam arti setiap individu mempunyai derajat yang sama sebagai warga negara tanpa memandang asal-usul, ras, agama, bahasa, dan status sosial. Oleh sebab itu, definisi persamaan di hadapan hukum yaitu semua warga negara berada dalam satu level di hadapan aturan yang berlaku. Sebagaimana salah satu riwayat hadist ketika Rasulullah ingin memberi hukuman, yang diriwayatkan dari istri Rasulullah yaitu Aisyah R.A. yang berbunyi:

عَنْ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا قَالَتْ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: إِنَّمَا أَهْلَكَ الَّذِينَ قَبْلَكُمْ، أَنَّهُمْ كَانُوا إِذَا سَرَقَ فِيهِمُ الشَّرِيفُ تَرَكَوهُ، وَإِذَا سَرَقَ فِيهِمُ الضَّعِيفُ أَقَامُوا عَلَيْهِ الْحَدَّ، وَإِيمُ اللَّهِ لَوْ أَنَّ فَاطِمَةَ بِنْتَ مُحَمَّدٍ سَرَقَتْ لَقَطَعْتُ يَدَهَا (رَوَاهُ الْبُخَارِيُّ).¹⁵

“Wahai masyarakat! Bangsa-bangsa sebelum kita telah melakukan kekeliruan yang parah. Jika orang-orang besar mencuri, mereka membiarkannya. Sementara itu, apabila pencurian dilakukan orang kecil, mereka menegakkan hukum setegas-tegasnya. Demi Allah, jika Fatimah anak Muhammad mencuri, aku akan potong tangannya” (H.R. Bukhari).

Menurut penulis, dari uraian di atas dapat di peroleh perihal bahwa putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 yang membatalkan kewenangan

¹⁵Muhammad bin Ismā'il al-Bukhārī, *Shahīh al-Bukhārī* Juz IV, No. 3475 (Damaskus: Dar Ibn Katsīr, 2002), h. 175.

Dewan Perwakilan Rakyat mengenai mekanisme pemanggilan paksa telah mengembalikan hakikat kehadiran DPR, dimana DPR adalah lembaga politik dan bukan lembaga penegak hukum yang seharusnya mekanisme pemanggilan paksa itu dilakukan oleh ranah penegak hukum yang diatur secara ketat dalam KUHAP Indonesia, DPR sebagai wakil rakyat yang menjadi wadah untuk menerjemahkan kehendak rakyat dengan cara menyerap aspirasi rakyat yang tidak menghadap-hadapkan rakyat dengan wakilnya. Hal ini sejalan dengan teori kedaulatan rakyat yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat karena disamping rakyat ada pemerintah, fungsi pemerintahan adalah melindungi warga negara dan harta benda yang dimilikinya, mencegah tindakan agresif dari pihak-pihak yang berkuasa terhadap mereka yang lemah dan diwujudkan melalui lembaga perwakilan rakyat, dan sejalan dengan teori lembaga perwakilan yang dikembangkan oleh Georg Jellinek dalam teori mandatnya, yaitu si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Mengembalikan kerugian hak konstitusional para pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil, serta tidak akan lagi terjadi kekhawatiran dan rasa takut pada setiap orang yang akan di panggil paksa untuk di mintai keterangannya dalam rangka kinerja DPR dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya agar berjalan dengan baik dan lancar.

Dengan demikian, Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang Pemanggilan Paksa telah resmi di batalkan

dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 dengan amar putusan mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, dan menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya yang selesai dibacakan pada tanggal 28 Juni 2018 dan telah sesuai dengan syariat Islam.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka kesimpulan yang dapat ditarik oleh penulis adalah:

1. Wewenang DPR dalam hal pemanggilan paksa yang dalam Pertimbangan Mahkamah dalam mengabulkan permohonan perkara No. 16/PUU-XVI/2018 dilandasi dengan alasan konstiusionalitas bahwa Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang pada pertimbangannya *pertama*, tindakan upaya pemanggilan paksa merupakan sebuah upaya yang secara esensi mengandung perampasan hak pribadi seseorang dan hanya dikenal dalam proses penegakan hukum yang konkretnya adalah hukum pidana. *Kedua*, mengingat DPR adalah lembaga politik bukan lembaga penegakan hukum, maka mekanisme pemanggilan paksa dalam konteks fugsi pengawasan berupa hak angket bukan merupakan ranah penegakan hukum. *Ketiga*, bahwa terhadap kekhawatiran DPR sebagaimana yang diuraikan dalam persidangan, maka menurut Mahkamah kekhawatiran tersebut dapat dieliminir dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses di DPR.

2. Berdasarkan pandangan Fiqh Siyasah Dusturiyah, putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 yang mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian salah satunya yaitu membatalkan Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) tentang pemanggilan paksa UU No. 2 Tahun 2018 sejalan dengan konsep siyasah dusturiyah yang termasuk kedalam ruang lingkup siyasah dusturiyah yakni *siyasah qadla'iyyah* dan yang berwenang dalam pemanggilan Paksa adalah *Ahl Al-Hal Wa Al'Aqd*, karena dalam bukunya Farid Abdul Khaliq, DPR disebut juga dengan *Ahl Al-Hal Wa Al'Aqd* yang salah satu tugasnya adalah Membuat Undang-Undang yang mengikat seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Hadist. Ketika tidak ada ketentuan dalam Al-Qur'an dan Hadist, maka badan ini dapat merumuskan hukum yang selaras dengan semangat umum Islam, dan bila rumusan hukum yang bertalian dengannya terdapat dalam kitab-kitab fikih, maka lembaga ini harus mengambil salah satu darinya dan apabila Tidak ada ketentuan dari sumber-sumber tersebut, maka lembaga ini dapat berijtihad membuat hukum yang tak terbatas selama tidak bertentangan dengan semangat syariah. Maka dasar sebutan ini didalam Alquran ada dalam mereka yang di sebut dengan "ulil amri" dalam firman Allah SWT: *Taatilah Allah dan ta'atilah Rasul (-Nya), dan ulil amri di antara kamu* (QS. An-Nisa' (4): 5

B. Rekomendasi

Saran dari penulis untuk semua orang yang membaca skripsi ini, baik mahasiswa mahasiswi Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung khususnya jurusan Hukum Tata Negara(Siyasah Syar'iyah), maupun masyarakat umum, penulis menyarankan semua orang membaca skripsi ini, agar pembaca dapat mengetahui kewenangan-kewenangan lembaga legislatif khususnya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pemanggilan paksa secara sistematis. Agar semua orang tidak salah paham tentang kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya dalam hal pemanggilan paksa pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 yang mempertegas kembali kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Pemanggilan Paksa serta perspektif Siyasah Dusturiyah yang mencakup kekuasaan yudikatif, yaitu untuk menegakkan kebenaran serta menjamin terlaksananya keadilan serta menjamin kepastian hukum demi kemashlahatan umat manusia di setiap negara. Bagi masyarakat umum yang belum membaca atau memahami tentang pemanggilan ini sangat disarankan untuk membaca penelitian yang sederhana ini, penelitian ini tidak hanya berkaitan dengan pemanggilan paksa saja, tetapi juga membahas tentang kewenangan DPR serta perspektif siyasah dusturiyah terhadap pemanggilan paksa tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Dzajuli. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemashlahatan Umat dalam rambu rambu Syariah*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- A. Ubaedillah, Abdul Rozak. *Pancasila: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media, 2015.
- Abdul Aziz. *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Islam*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011.
- Abdul Kadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian*. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2004.
- Abu Daud Busroh. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2015.
- Afan Ghaffar. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Al-Mawardi. *Ahkam Sulthaniyah: Sitem Pemerintahan Khalifah Islam*. Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Arbi Sanit. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- Backy Krisnayuda. *Pancasila&Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- C.S.T. Cansil dan Christine S.T. Cansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 2*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa(Ed. IV)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Efriza. *Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta, 2013.

Ensiklopedi Hukum Islam. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1982.

Farid Abdul Khaliq. *Fikih Politik Islam*. Jakarta: Amzah, 2005.

G.setya Nugraha dan R Maulina F, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya: Karina.

Irfan Fachruddin. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni Bandung, 2004.

J. Suyuthi Pulungan. *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.

Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

-----, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Jubair Situmorang. *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012.

Khairuddin, Iskandar Muda. *Pokok-Pokok Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Lampung: Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan, 2012.

Markus Gunawan. *Buku Pintar Calon Anggota Legislatif, DPR, DPRD, dan DPD*. Jakarta: Visi Media, 2008.

Marwan Mas. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2017.

------. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2018.

Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Muhammad bin Ismā'il al-Bukhārī. *Shahīh al-Bukhārī* (Juz IV, No. 3475). Damaskus: Dar Ibn Katsīr, 2002.

Muhammad Iqbal dan Amien Husein Nasution. *Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.

Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

Munawir Sjadzali. *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Per, 2015.

------. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1992.

------. *Ilmu Negara*. Jakarta: RajawaliPers, 2010.

Paimin Napitupulu. *Menuju Perwakilan Politik*. Bandung: PT. Alumni, 2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018.

Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: RajawaliPers, 2005.

Rozalinda. *Ekonomi Islam*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

Samir Aliyah. *Sistem Pemerintahan, Peradilan, dan Adat dalam Islam*. Jakarta: Khalifa Pustaka Al-Kautsar Group, 2004.

Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2018.

Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

Sri Soemantri dkk. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Suharsimi Arikunto. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek (Ed. V)*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.

Susiadi AS. *Metodologi Penelitian*. Lampung: LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2014.

Suyuthi Pulungan. *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran (Ed. 1, Cet V)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

Tim Beranda Yusticia. *Kamus Istilah Hukum Super Lengkap*. CKlik Media, 2018.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPPD, DPRD.

Referensi Lain:

Achmad Safiudin R, *Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Siyasah* (Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Vol 6, No. 1 oleh Universitas Brawijaya, Malang, April 2016), h. 85-86 (On-Line) tersedia di: <http://jurnalfsh.uinsby.ac.id/>, (19 Juni 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

Apa Bedanya Panggil Paksa, Jemput Paksa dan Penangkapan? Ini Penjelasan Hukumnya (On-Line) tersedia di: <https://m.hukumonline.com> (3 Maret 2019).

Budiarti, *Studi Siyasah Syar'iyah Terhadap Konsep Legislatif Dalam Ketatanegaraan Islam* (Jurnal Pemikiran Islam Vol 3, No. 2 oleh UIN Alauddin, Makassar, Desember 2017) (On-Line) tersedia di: <http://ejournal.iainkendari.ac.id> (23 Januari 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

Ketentuan Imunitas Anggota DPR RI, Pemanggilan Paksa dan Kewenangan MKD dalam UU MD3” (On-Line) teredia di: <http://berkas.dpr.go.id> (30 Juni 2018).

Marah Halim, *Eksistensi Wilayatul Hisbah dalam Pemerintahan Islam* (Jurnal Ilmiah Islam Futura Vol. X, No. 2 oleh IAIN Ar-Raniry, Aceh, Februari 2011) (On-Line) tersedia di: <http://jurnal.ar-raniry.ac.id/>, (22 Juni 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

Muhammad Kadafi, *Tembak Mati Sebagai Eksekusi Pidana Mati Dalam Perspektif Hukum Positif&Hukum Islam (Telaah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-VI-2008)* (Jurnal Al-Adalah Vol. XII, No. 3 oleh UIN Raden Intan, Lampung, Juni 2015) (On-Line) Tersedia di: <http://ejournal.radenintan.ac.id/>, (9 Juli 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

Pimpinan DPR: UU MD3 Tetap Berlaku meski Tak Ditandatangani Presiden (On-Line) tersedia di: <https://nasional.compas.com> (20 Mei 2019).

Syofyan Hadi, *Fungsi Legislasi dalam sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)* (Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9, No. 18 oleh Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, Pebruari 2013) (On-Line), tersdia di: <http://jurnal.untag-sby.ac.id/> (20 Maret 2019), dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

